

Internationale Normdurchsetzung: Enforcement, Management oder Adjudication?

Zangl, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zangl, B. (1999). *Internationale Normdurchsetzung: Enforcement, Management oder Adjudication?* (InIIS-Arbeitspapiere, 15). Bremen: Universität Bremen, FB 08 Sozialwissenschaften, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67191-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

BERNHARD ZANGL

INTERNATIONALE NORMDURCHSETZUNG
ENFORCEMENT, MANAGEMENT ODER ADJUDICATION?

InIIS-Arbeitspapier Nr. 15/99

Institut für Interkulturelle und Internationale Studien
(InIIS)
Universität Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen

Inhalt

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Einleitung | 3 |
| 2. | Normdurchsetzung in drei Organisationen: EG, WTO, GATT | 6 |
| 2.1 | Normdurchsetzung durch Enforcement | 9 |
| 2.2 | Normdurchsetzung durch Management | 12 |
| 2.3 | Normdurchsetzung durch Adjudication | 14 |
| 2.4 | Normdurchsetzung in drei Organisationen: Auswertung | 20 |
| 3. | Normdurchsetzung in drei Fällen: Cassis, Ölsaaten, Bananen | 21 |
| 3.1 | Normdurchsetzung in der EG: Der Cassis-de-Dijon-Fall | 21 |
| 3.2 | Normdurchsetzung im GATT: Der Ölsaaten-Fall | 23 |
| 3.3 | Normdurchsetzung in der WTO: Der Bananen-Fall | 25 |
| 3.4 | Normdurchsetzung in drei Fällen: Auswertung | 28 |
| 4. | Die Adjudication Strategie: Regieren jenseits des Nationalstaates | 30 |
| | Literatur | 32 |

1. Einleitung¹

Die gesellschaftliche Denationalisierung als Herausforderung des Regierens im Zeitalter der Globalisierung bedarf zumindest innerhalb der sogenannten OECD-Welt der politischen Denationalisierung, um gutes -- also insbesondere effektives und zugleich legitimes -- Regieren weiter zu sichern (Scharpf 1993, Zürn 1998). Einerseits gilt, daß in der OECD-Welt aufgrund der gesellschaftlichen Denationalisierung die Grenzen sozialer Räume die politischen Räume zunehmend überschreiten, so daß nationales Regieren vielfach nicht mehr effektiv sein kann.² Durch sein nationales Regieren allein kann ein Staat den Herausforderungen beispielsweise des globalen Klimawandels kaum wirksam begegnen, weil das Gros der sozialen Akteure, das für den Klimawandel verantwortlich ist, sich seinem Herrschaftsanspruch entzieht. Um den Klimawandel zu bekämpfen, bedarf es deshalb einer politischen Denationalisierung, die international effektives Regieren mit sich bringt. Andererseits ist, da aufgrund der gesellschaftlichen Denationalisierung die Grenzen sozialer Räume die der politischen Räume zunehmend sprengen, nationales Regieren gerade in der OECD-Welt zunehmend schwieriger zu legitimieren. Durch ein nationales Regieren, das beispielsweise die Herausforderung des globalen Klimawandels ignoriert, beeinträchtigt ein Staat nämlich nicht nur soziale Akteure, die innerhalb seines Herrschaftsbereichs prinzipiell an diesem Regieren demokratisch beteiligt werden können, sondern auch soziale Akteure, die von der mit diesem Regieren verbundenen Herrschaftsausübung prinzipiell ausgeschlossen bleiben. Um die Klimapolitik zu legitimieren, muß deshalb über eine politische Denationalisierung nachgedacht werden, die international demokratisch legitimates Regieren ermöglicht.

Doch so unstrittig ist, daß auf die Herausforderungen der gesellschaftlichen Denationalisierung vielfach nur durch politische Denationalisierung zu reagieren ist, so strittig bleibt doch, wie die zumeist durch internationale Organisationen getragene politische Denationalisierung institutionell zu gestalten ist, damit gutes -- zugleich legitimes und effektives -- Regieren gelingt. Der Ruf nach internationalen Organisationen, die in der OECD-Welt den Effektivitäts- und Legitimitätsverlust des nationalen Regierens durch staatliche Organisationen auffangen sollen, ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn bekannt ist, wie Effektivität und Legitimität internationalen Regierens in zwischenstaatlichen Organisationen erreicht werden kann. Denn wie im Zeitalter diesseits der Globalisierung die staatliche Organisation nicht *per se* nationales gutes Regieren ermöglicht hat, so können zwischenstaatliche Organisationen nicht *per se* dazu beitragen, daß internationales Regieren gut gelingt. Wie für die innerstaatliche Organisation des Regierens beispielsweise eine bestimmte Kompetenzverteilung unter den Exekutiv-, Judikativ- und Legislativorganen gutes Regieren begünstigt, so dürfte auch für zwischenstaatliche Organisationen gelten, daß nicht jede beliebige Kompetenzübertragung

1 Für hilfreiche Kommentare möchte ich mich bei Lars Brozus, Andrea Liese, Ulrich Schneckener, Dieter Senghaas, Jürgen Neyer, Gregor Walter, Christoph Weller, Dieter Wolf und Michael Zürn bedanken.

2 Unter gesellschaftlicher Denationalisierung wird hier die Intensivierung des grenzüberschreitenden Austauschs und der grenzüberschreitenden Erzeugung von Waren, Kapital und Dienstleistungen (Wirtschaft), von Zeichen (Kommunikation), von Schadstoffen und Risiken (Umwelt), von Bedrohungen (Sicherheit) sowie von Personen (Mobilität) verstanden. Politische Denationalisierung meint hier hingegen, daß die Reichweite politischer Institutionen ausgedehnt wird. Für eine systematische Bestandsaufnahme der gesellschaftlichen und der politischen Denationalisierung siehe Beisheim et al. (1999).

auf ihre Exekutiv-, Judikativ- und Legislativorgane besseres Regieren mit sich bringt. Zugleich kann aber die für die innerstaatliche Organisation erfolgreiche Trennung von Exekutive, Judikative und Legislative nicht umstandslos auf zwischenstaatliche Organisationen übertragen werden. Deshalb bedarf es angesichts des im Zeitalter der Globalisierung wachsenden Bedarfs nach internationalem Regieren als Pendant zur etablierten nationalen Regierungslehre einer internationalen Regierungslehre, die sich damit befaßt, welches institutionelle Design zwischenstaatlicher Organisation gutes Regieren verspricht.

Der vorliegende Beitrag will zumindest in bezug auf die OECD-Welt zu einer so verstandenen internationalen Regierungslehre beitragen. Dabei wird jedoch die Frage nach dem institutionellen Design, das ein legitim(er)es Regieren durch internationale Organisationen versprechen könnte, zurückgestellt, um zunächst der Frage nachzugehen, wie in internationalen Organisationen ein effektiv(er)es Regieren erreicht werden kann.³ Mit Blick auf die Normdurchsetzung, die zusammen mit der Normsetzung das Geschäft des Regierens ausmacht, wird gefragt: Welches institutionelle Design macht die Normdurchsetzung von internationalen Organisationen wie der EG so viel effektiver als die von Organisationen wie der WTO oder des IWF? Warum gelang es der EG beispielsweise durchzusetzen, daß aufgrund der EG-Norm der wechselseitigen Anerkennung von nationalen Lebensmittelstandards Bier, das nicht nach dem Deutschen Reinheitsgebot gebraut wurde, in der Bundesrepublik verkauft werden darf? Warum hingegen konnte die WTO bislang nicht durchsetzen, daß Fleisch, das in den USA mit Hormonen behandelt wurde, nach den entsprechenden WTO-Normen auch in der EG verkauft werden darf? Welches institutionelle Design ist dafür verantwortlich, daß die WTO ebenso wie der IWF als internationale Organisationen bei der Normdurchsetzung trotzdem effektiver sind als beispielsweise das GATT, die UNO oder die ILO? Warum konnte das GATT etwa nicht durchsetzen, daß die EG ihre gegen GATT-Normen verstoßenden Agrarsubventionen aufgibt?⁴

Der vorliegende Beitrag geht also der Frage nach, warum innerhalb der OECD-Welt interna-

3 Regieren meint hier die Normsetzung und Normdurchsetzung, so daß (materielle und immaterielle) Werte innerhalb einer Gesellschaft oder aber zwischen verschiedenen Gesellschaften verbindlich zugeteilt werden, um sich so an gewünschte gesellschaftliche Zustände anzunähern (ähnlich Zürn 1998 sowie Kohler-Koch 1993). Als Normen werden dabei alle Verhaltensvorschriften verstanden, die den Mitgliedern einer Gesellschaft in bestimmten Entscheidungssituationen bestimmte Verhaltensweisen entweder vorschreiben oder aber verbieten. Unter Normsetzung wird dabei die Generierung von solchen Verhaltensvorschriften, unter Normdurchsetzung hingegen deren Implementierung verstanden. Die Effektivität des Regierens meint nun, den Grad, zu dem es gelingt, durch die Normsetzung und Normdurchsetzung, sich an die damit angestrebten gesellschaftlichen Zustände tatsächlich anzunähern. Dabei ist effektives Regieren auf die Normsetzung und die Normdurchsetzung gleichermaßen angewiesen. Ein Regieren, das sich mit der Normsetzung begnügt, um gewünschte Zustände herzustellen, aber nicht darauf vertrauen kann, daß diese Normen auch beachtet werden, kann ebensowenig erfolgreich sein, wie ein Regieren, das sich zwar für die Normbeachtung verbürgen kann, aber die Normen, die notwendig wären, um gewünschte Zustände herbeizuführen, erst gar nicht allgemein verbindlich festlegen kann.

4 Ähnliche Fragen ließen sich auch außerhalb der Handelspolitik formulieren: Welches institutionelle Design ist dafür verantwortlich, daß die mit den verschiedenen internationalen Menschenrechtskonventionen geschaffenen Menschenrechtsausschüsse, wie der Anti-Folterausschuß, Menschenrechtsverletzungen eher abstellen können als die der Charta der Vereinten Nationen entspringende Menschenrechtskommission? Warum kann erwartet werden, daß der Internationale Strafgerichtshof, der besonders massive Menschenrechtsverletzungen wie Völkermord ahnden soll, aufgrund seines institutionellen Designs nochmals durchsetzungsfähiger sein wird als sowohl die Menschenrechtskommission und die Menschenrechtsausschüsse?

tionale Organisationen mit einem bestimmten institutionellen Design bei der Normdurchsetzung erfolgreicher sind als Organisationen mit einem anderen Design. Dabei wird im Sinne einer vorläufigen Antwort argumentiert, daß zumindest innerhalb der OECD-Welt für eine effektive Normdurchsetzung weder ein an der weithin bekannten Strategie des *Enforcement* noch ein an der viel besprochenen Strategie des *Management* angelehntes institutionelles Design besonders erfolgversprechend scheint, sondern vielmehr ein institutionelles Design, das sich auf eine hier so bezeichnete *Adjudication* Strategie stützt.⁵ Die Strategien des *Enforcement* und des *Management* mögen zwar außerhalb der OECD-Welt erfolgreicher sein, insbesondere weil dort die Normadressaten nicht durchgehend rechtsstaatlich verfaßt sind und die Norminstitutionalisierung erheblich weniger fortgeschritten ist, so daß hier eine *Adjudication Strategie* nicht unbedingt verfängt. Doch innerhalb der OECD-Welt, wo die Normadressaten durchgehend rechtsstaatlich verfaßt und die vereinbarten Normen zumeist institutionell gut verankert sind, scheint die Strategie der *Adjudication* erfolgreicher als die des *Enforcement* oder *Management*. Damit sie bei der Normdurchsetzung effektiv sind, müssen deshalb die internationalen Organisationen in der OECD-Welt weder der *Enforcement* Strategie gemäß über weitreichende Sanktionsmöglichkeiten verfügen noch bedürfen sie der *Management* Strategie gehorchend ausgedehnter Verwaltungsapparate, sondern der *Adjudication* Strategie folgend sollte es genügen, daß sie sich auf unabhängige Gerichte stützen können.⁶

Um dies zumindest zu verdeutlichen, werden im folgenden drei Organisationen miteinander verglichen, die sich hinsichtlich ihrer Effektivität bei der Normdurchsetzung ganz offensichtlich unterscheiden -- das ehemalige GATT, die daraus neu hervorgegangene WTO sowie die EG. Davon ausgehend, daß unter diesen drei Organisationen die EG bei der Normdurchsetzung effektiver ist als die WTO, die ihrerseits aber wiederum effektiver ist als das GATT, wird argumentiert, daß dies weder mit einem an die *Enforcement* Strategie noch mit einem an die *Management* Strategie, sondern vielmehr vornehmlich mit einem an die *Adjudication* Strategie angelegten institutionellen Design verständlich zu machen ist. In einem ersten eher holistischen Schritt wird plausibilisiert, daß die unterschiedliche Effektivität der EG, der WTO und des GATT bei der Normdurchsetzung auf ein institutionelles Design zurückzuführen ist, das sich eher an eine *Adjudication* Strategie als an die Strategien von *Enforcement* oder *Management* anlehnt. In einem zweiten konkreteren Schritt wird schließlich illustriert, wie sich ihr jeweils unterschiedliches institutionelles Design in drei konkreten Fällen besonders schwieriger Normdurchsetzung in eine unterschiedliche Normbeachtung übersetzt hat. Beim GATT wird dazu der sogenannte Ölsaaten-Fall, bei der WTO der Bananen-Fall und bei der EG der Cassis-de-Dijon-Fall behandelt.

2. Normdurchsetzung in drei Organisationen: EG, WTO, GATT

5 Dementsprechend sollte die theoretische Diskussion, die sowohl in der Rechtswissenschaft als auch in der Politikwissenschaft zumeist auf die Strategien von *Enforcement* und *Management* verengt ist, der vielfach erheblich breiteren empirischen Diskussion, in der die *Adjudication* Strategie ja häufig mitbedacht wird, angepaßt werden.

6 Insgesamt dürfte die Normdurchsetzung zwar dann am effektivsten sein, wenn -- wie innerhalb moderner Staaten -- die *Enforcement*, die *Management* und die *Adjudication* Strategie in einer Organisation zusammenspielen, doch da selbst in der OECD-Welt in internationalen Organisationen nicht alle drei Strategien zugleich verfügbar zu machen sind, sollte man um einer effektiven Normdurchsetzung willen, das institutionelle Design eher an die *Adjudication* Strategie als an die Strategien des *Enforcement* oder *Management* anlehnen.

Während Normsetzung in und durch internationale Organisationen meint, daß dort Festlegungen über das künftige Verhalten ihrer Mitgliedstaaten getroffen werden, sollen hier unter der Normdurchsetzung durch internationale Organisationen die Tätigkeiten verstanden werden, die dazu beitragen, daß sich die Mitgliedstaaten wie vorgeschrieben verhalten. Die Normdurchsetzung zielt somit zwar auf die Normbeachtung der Mitgliedstaaten, ist jedoch von dieser zu unterscheiden. Die Normbeachtung durch die Mitgliedstaaten erfolgt vielfach völlig freiwillig, so daß es gar keiner Normdurchsetzung bedarf. Unter Normdurchsetzung werden hier mithin die Tätigkeiten internationaler Organisationen verstanden, durch die eine nicht freiwillige Normbeachtung erreicht wird.⁷ Die Effektivität ihrer Normdurchsetzung hängt somit davon ab, ob die internationale Organisationen mit ihren Tätigkeiten dazu beitragen, daß Mitgliedstaaten, die sich einer Normmißachtung schuldig gemacht haben, zur Normbeachtung bewegt werden können.⁸

Davon ausgehend, daß unter den angesprochenen drei internationalen Organisationen die EG bei der Normdurchsetzung in diesem Sinne effektiver ist als die WTO, die ihrerseits aber wiederum effektiver ist als das GATT,⁹ wird untersucht, ob dies eher mit einem an der *Enforcement*, der *Management* oder der *Adjudication* Strategie angelehnten institutionellen Design verständlich zu machen ist. Diese drei Organisationen wurden dabei nicht nur deshalb ausgewählt, weil hier das *Ranking* bei der Effektivität der Normdurchsetzung weitgehend konsensual ist,¹⁰ sondern auch weil die Unterschiede der Effektivität bei der Normdurchset-

7 Von diesem sehr weiten eher politikwissenschaftlich geprägten Begriff der Normdurchsetzung ist ein engerer eher rechtswissenschaftlich geprägter Begriff der Normdurchsetzung zu unterscheiden. Während sich der enge Begriff allein auf die Normdurchsetzung mit Hilfe von Sanktionen bezieht, schließt der weite Begriff beispielsweise auch die Normanwendung durch Gerichte mit ein.

8 Dabei ist zu betonen, daß eine effektive Normdurchsetzung nicht immer wünschenswert ist. Gerade wenn eine erfolgreiche Normdurchsetzung der Gewaltanwendung bedarf bzw. Gewaltanwendung provoziert, dann mag manchmal sogar der Verzicht auf eine erfolgreiche Normdurchsetzung normativ geboten sein.

9 Es ist praktisch unstrittig, daß Normen in der EG gefolgt von der WTO und dem GATT am besten durchgesetzt werden. Für die besonders effektive Normdurchsetzung in der EG siehe u.a. Snyder (1993), Weiler (1994), Alter (1995, 1996, 1998), Mendrinou (1996), Helfer/Slaughter (1998), Stone Sweet/Brunell (1998), Jönsson/ Talberg (1998), Zürn/Wolf (1998). Für die gegenüber dem GATT effektivere Normdurchsetzung in der WTO siehe u.a. Stone Sweet (1996, 1997), Jackson (1997), Petersmann (1997), Schleyer (1997), Yarbrough/Yarbrough (1997).

10 So groß der Konsens über dieses *Ranking* ist, so schwierig ist zu belegen, daß dieser Konsens tatsächlich berechtigt ist. Betrachtet man beispielsweise die Nutzung der (Streitbeilegungs-) Verfahren, in denen über einen Normverstoß entschieden wird, so kommt man in den 80er bzw. 90er Jahren bei der EG auf jährlich ca. 300 Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof, bei der WTO nur auf jährlich 40, und beim GATT sogar auf nur 11 Klagen zur Errichtung von Streitschlichtungspanels. Dies scheint aber nicht unbedingt darauf hinzudeuten, daß in der EG Normen häufiger mißachtet werden als im GATT oder in der WTO, sondern zunächst nur anzuzeigen, daß dort häufiger (Streitbeilegungs-) Verfahren eingeleitet werden als im GATT oder in der WTO. Dies mag jedoch sogar darauf zurückzuführen sein, daß in der EG ein solches (Streitbeilegungs-)Verfahren eine effektivere Normdurchsetzung garantiert als in der WTO und im GATT. So betrachtet wären die vergleichsweise zahlreichen Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof nicht als Indikator zahlreicher Normverstöße, sondern eher als Indikator einer effektiven Normdurchsetzung zu interpretieren. Sollten aber tatsächlich im GATT und der WTO nur wenige der tatsächlich auftretenden Normverstöße im dafür vorgesehenen (Streitbeilegungs-) Verfahren behandelt werden, so kann auch die Beachtung der in diesen (Streitbeilegungs-) Verfahren gefällten Urteile über vermeintliche Normverstöße kaum als Indikator für die Normdurchsetzung in diesen Organisationen herhalten. Daß in der EG das Gros der Urteile des Europäischen Gerichtshofes eingehalten werden, während bei der WTO und insbesondere beim GATT die „Urteile“ der zuständigen (Streitschlichtungs-) Panels häufiger mißachtet werden, mag

zung *prima facie* auf Faktoren innerhalb, nicht außerhalb des institutionellen Designs dieser Organisationen zurückzuführen sind. Daß bestimmte internationale Organisationen Normen effektiver durchsetzen können als andere, hängt nämlich nicht nur von Faktoren des institutionellen Designs ab, sondern wird auch von zumindest fünf Faktoren außerhalb des institutionellen Designs internationaler Organisationen beeinflusst: dem Normgegenstand, der Normungstiefe, den Normadressaten, der Norminternalisierung und der Norminstitutionalisierung.

Erstens: In bezug auf den *Normgegenstand* macht es möglicherweise einen Unterschied, ob die Normen, die von einer internationalen Organisation durchgesetzt werden sollen, sich auf den Sicherheitsbereich, den Wirtschaftsbereich, den Umweltbereich oder den Herrschaftsbereich beziehen.¹¹ Dadurch, daß der Normgegenstand aber in der EG, der WTO und im GATT ähnlich ist, kommt er als mögliche Erklärung der unterschiedlich effektiven Normdurchsetzung in diesen Organisationen nicht in Betracht. Sowohl in der EG als auch in der WTO und im GATT beziehen sich die meisten Normen auf die Begrenzung und Beseitigung von Handelshindernissen zwischen ihren Mitgliedstaaten.

Zweitens: In bezug auf die *Normungstiefe* mag es einen Unterschied machen, ob die Normen von den Normadressaten weitgehende Verhaltensänderungen verlangen oder ob die Normen ein Verhalten vorschreiben, das die Normadressaten möglicherweise ohnehin zeigen würden.¹² Dadurch jedoch, daß die in der EG gesetzten Normen sicherlich anspruchsvoller sind als die in der WTO, die ihrerseits wiederum anspruchsvoller sind als die des GATT kann ausgeschlossen werden, daß die unterschiedlich effektive Normdurchsetzung in diesen Organisationen darauf zurückzuführen ist, daß die Normen in der EG von den Mitgliedstaaten marginalere Verhaltensänderungen verlangen als die in der WTO und die wiederum geringere als die des ehemaligen GATT. Aufgrund der Normungstiefe wäre also jenseits des institutionellen Designs der drei Organisationen zu erwarten, daß die Normdurchsetzung in der EG weniger effektiv ist als im GATT oder der WTO.

Drittens: In bezug auf die *Normadressaten* macht es sicher einen Unterschied, ob die Normen gegenüber demokratisch-rechtsstaatlich oder autoritär-diktatorisch strukturierten Mitgliedstaaten durchgesetzt werden müssen.¹³ Da sich jedoch die Normen in der EG auf ihre ausschließlich demokratisch-rechtsstaatlich strukturierte Mitgliedstaaten beziehen und im GATT wie in der WTO die Normbeachtung vornehmlich unter demokratisch-rechtsstaatlich strukturierten Mitgliedstaaten strittig ist, kann die unterschiedlich effektive Normdurchsetzung in den drei Organisationen allenfalls bedingt auf unterschiedliche Normadressaten zurückgeführt werden.¹⁴

dementsprechend allenfalls ein Indikator dafür sein, daß das Streitschlichtungsverfahren in der EG besser funktioniert als im GATT und in der WTO, nicht aber dafür, daß die Normen in der EG besser durchgesetzt werden als in der WTO und im GATT.

11 Dieses Argument entspringt der Politikfeldanalyse, dergemäß das jeweilige Politikfeld bzw. die jeweilige Politikmaßnahme die Politikbearbeitung prägt: „policy determines politics“ (Lowi 1964, 1972).

12 Dieses Argument wurde jüngst von Downs/Rocke/Barson (1996) vertreten.

13 Dieses Argument lehnt sich an die verschiedenen Analysen zum Frieden zwischen Demokratien an (Doyle 1983a, 1983b; Russett 1993).

14 Da die Normadressaten in allen drei Organisationen rechtsstaatlich verfaßt sind, kann neben den in dieser Hinsicht „anspruchlosen“ Strategien des *Enforcement* und des *Management* auch die in dieser Hinsicht „anspruchsvolle“ Strategie der *Adjudication* theoretisch erfolgreich sein. Im

Viertens: In bezug auf die *Norminternalisierung* dürfte es einen Unterschied machen, ob die Normen von den Normadressaten stark oder schwach internalisiert worden sind.¹⁵ Diesbezüglich mag man tatsächlich argumentieren, daß sich die EG, die WTO und das GATT nicht unerheblichen unterscheiden, so daß sich die unterschiedlich effektive Normdurchsetzung bereits dadurch erklärt. Da sich jedoch eine effektive Normdurchsetzung nicht nur danach bemißt, ob die Normen beachtet werden, sondern vielmehr danach, ob Normverstöße möglicherweise auch gegen den Widerstand des Normadressaten korrigiert werden können, scheint es bei der Normdurchsetzung zumeist ohnehin um Normen zu gehen, die nicht „hinreichend“ internalisiert wurden. Dementsprechend dürfte sich die unterschiedlich effektive Normdurchsetzung im GATT, der WTO und der EG nicht unmittelbar auf die unterschiedliche Norminternalisierung zurückführen lassen.

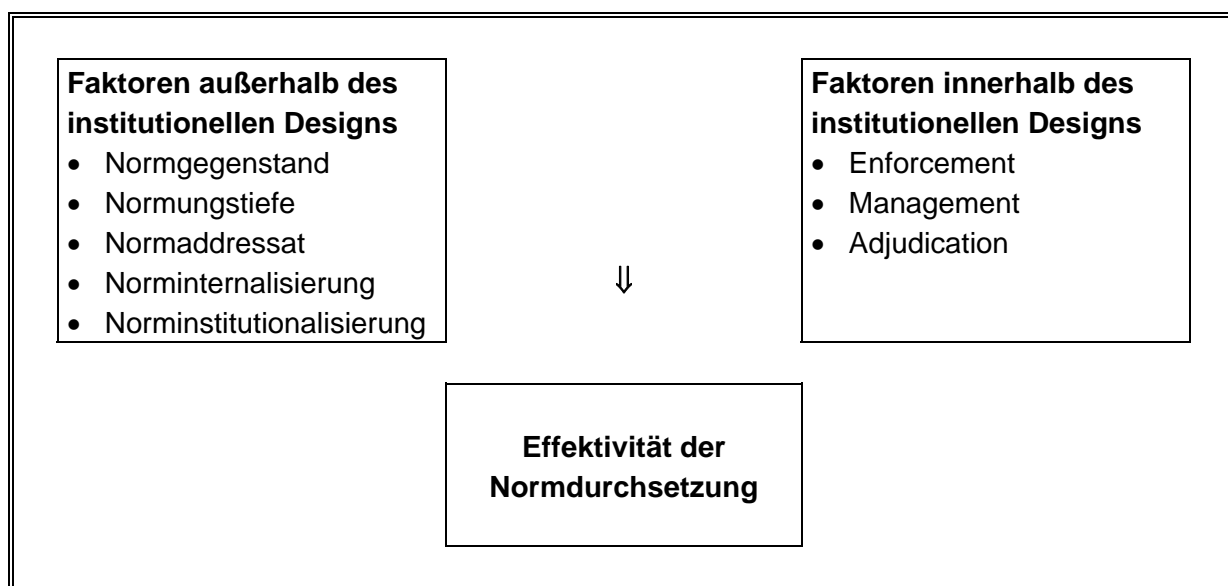
Fünftens: In bezug auf die *Norminstitutionalisierung* sind die Unterschiede zwischen der EG einerseits und der WTO bzw. dem GATT andererseits jedoch evident. Die EG-Mitgliedstaaten sind nicht nur durch erheblich dichtere Handlungszusammenhänge miteinander verbunden als die Mitgliedstaaten des GATT und der WTO, sondern die EG ist im Unterschied zum GATT und zur WTO darauf angelegt, „einen immer engeren Zusammenschluß“ ihrer Mitgliedstaaten zu erreichen. Der Mitgliedstaat, der sich der Normdurchsetzung widersetzt, gefährdet in der EG somit ein ambitioniertes Integrationsprojekt, während er im GATT und in der WTO „nur“ erheblich bescheidenere Institutionalisierungsbemühungen unterläuft. Dies mag, jenseits des konkreten institutionellen Designs der drei genannten Organisationen, die Normdurchsetzung in der EG begünstigen.¹⁶

Gegensatz zur *Enforcement* und zur *Management* Strategie scheint die Effektivität der Normdurchsetzung durch die *Adjudication* Strategie davon abzuhängen, daß die Normadressaten eine gewisse rechtsstaatliche Orientierung aufweisen.

15 Für dieses Argument der Norminternalisierung siehe u.a. Müller (1993), Hurrell (1993), Zürn/Wolf (1999).

16 Die Norminstitutionalisierung ist aber in allen drei Organisationen so weit fortgeschritten, daß neben den in dieser Hinsicht „anspruchlosen“ Strategien des *Enforcement* und des *Management* auch die in dieser Hinsicht „anspruchsvolle“ Strategie der *Adjudication* erfolgreich sein kann. Denn nur dort, wo eine gewisse Institutionendichte erreicht ist, kann erwartet werden, daß die *Adjudication* Strategie zu einer erfolgreichen Normdurchsetzung beitragen kann.

Schaubild 1: Normdurchsetzung in internationalen Organisationen



Insgesamt scheinen die fünf Faktoren, die jenseits ihres institutionellen Designs die unterschiedlich effektive Normdurchsetzung der EG, der WTO und des GATT beeinflussen, somit vernachlässigbar: drei Faktoren (Normadressat, Normgegenstand, Norminternalisierung) sind über die zu betrachtenden Organisationen hinweg weitgehend konstant, so daß sie für deren unterschiedlich effektive Normdurchsetzung nicht entscheidend sein können; die übrigen zwei Faktoren (Normungstiefe, Norminstitutionalisierung) hingegen dürften sich insofern wechselseitig ausgleichen, als der eine (Norminstitutionalisierung) die Normdurchsetzung insbesondere in der EG, aber auch in der WTO begünstigt, während der andere (Normungstiefe) gerade die Normdurchsetzung in der EG, aber auch die in der WTO beeinträchtigen müßte, so daß beide Faktoren zusammengekommen die effektive Normdurchsetzung in den drei Organisationen nicht unbedingt entscheidend beeinflussen müssen. Da die fünf Faktoren, die außerhalb des institutionellen Designs der betrachteten Organisationen deren unterschiedlich effektive Normdurchsetzung mithin nicht verständlich machen können, spricht viel dafür, daß es Faktoren innerhalb ihres institutionellen Designs sind, die dafür verantwortlich gemacht werden können. Dementsprechend ist der Vergleich von GATT, WTO und EG gut geeignet, um zu untersuchen, ob ein an die *Enforcement* oder die *Management* oder die *Adjudication* Strategie angelehntes institutionelles Design internationaler Organisationen eine besonders effektive Normdurchsetzung begünstigt.

2.1 Normdurchsetzung durch Enforcement¹⁷

Aus der Sicht der sogenannten *Enforcement School* werden internationale Normen dann mißachtet, wenn für die betreffenden Staaten die Normbeachtung Kosten aufwirft, die Normmißachtung hingegen einen Nutzen verspricht. Staaten scheren demnach aus der durch internationale Normen verbürgten Kooperation etwa zum Schutz der Umwelt aus, um der

¹⁷ Die *Enforcement School* wird prominent von Keohane (1984, 1989), Axelrod/Keohane (1986), Oye (1986), Snidal (1986), Krasner (1993), Downs/Rocke/Barson (1996) und Fearon (1998) vertreten.

eigenen Industrie gegenüber der anderer Staaten einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Um Normverletzungen international zu vermeiden, muß aus dieser Sicht die Kosten-Nutzen-Kalkulation derart verändert werden, daß die betreffenden Staaten von der Normmißachtung keinen Nutzen erwarten dürfen, sondern vielmehr gegenüber der Normbeachtung mit zusätzlichen Kosten zu rechnen haben. Eine effektive Normdurchsetzung ist also nur dadurch zu garantieren, daß jede Normmißachtung im Rahmen einer sogenannten *Enforcement* Strategie zuverlässig mit kostenträchtigen Sanktionen geahndet wird. Normen können danach ausschließlich dadurch durchgesetzt werden, daß der vermeintliche Nutzen einer Normmißachtung durch die Kosten zuverlässiger Sanktionen zumindest ausgeglichen wird.

Die Sanktionierung von Normverletzungen ist international allerdings schwierig. Da es international keine zentrale Sanktionsgewalt gibt, die jede Normverletzung entsprechend ahnden könnte, kann aus der Sicht der *Enforcement School* die Normbeachtung nur durch wechselseitige Sanktionsdrohungen im Falle von Normverstößen gesichert werden. Staaten unterlassen es demnach etwa aus gemeinsam vereinbarten Normen zum Schutz der Umwelt auszuscheren, nur weil sie damit rechnen müssen, daß andere Staaten dann ebenfalls ausscheren, um dadurch den oben angesprochenen Wettbewerbsvorteil zumindest auszugleichen.¹⁸ Da allerdings die Sanktionierung von Normverstößen zumeist nicht nur für den Sanktionierten, sondern auch für den Sanktionierenden mit Kosten verbunden ist, entsteht ein Sanktionsproblem. Dieses besteht darin, daß zwar jeder Staat Normverletzungen mit Sanktionen belegt sehen möchte, es aber bevorzugt, daß andere Staaten die Sanktionierung übernehmen. Wollen aber so alle Staaten die Sanktionskosten auf andere Staaten abwälzen, so unterbleibt die Sanktionierung von Normverletzungen ganz.¹⁹ Damit Sanktionsdrohungen gegen Normverletzungen trotz dieses Sanktionsproblems glaubhaft bleiben können, müssen aus dieser Sicht internationale Institutionen über möglichst verbindliche Sanktionsmechanismen verfügen, die zuverlässig garantieren können, daß auf Normverletzungen mit Sanktionen reagiert werden wird. Dabei gilt *ceteris paribus*: Je mehr diese Sanktionsmechanismen nicht international, sondern supranational ausgestaltet sind, um so eher ist mit einer effektiven Normdurchsetzung der jeweiligen internationalen Organisation zu rechnen.

Die unterschiedlichen Sanktionsmöglichkeiten mögen somit tatsächlich verständlich machen, warum die Normdurchsetzung in der WTO effektiver ist als im GATT. Zwar sind weder im GATT noch in der WTO supranationale Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen, doch immerhin können sowohl im GATT als auch in der WTO internationale Sanktionen verhängt werden. Hat ein GATT- bzw. ein WTO-Panel einen Normverstoß eines Mitgliedstaates festgestellt, der sich trotzdem fortgesetzt weigert, die Norm zu beachten, so können die davon betroffenen Mitgliedstaaten beim GATT bzw. bei der WTO als Kompensation Sanktionsmaßnahmen beantragen. Damit es zu Sanktionen kommen konnte, mußten dem beim GATT allerdings alle Mitgliedstaaten im Konsens zustimmen, so daß selbst der Mitgliedstaat, der die Normverletzung begangen hatte, faktisch GATT-konforme Sanktionen jederzeit verhindern konnte. Deshalb war es im GATT zwar wiederholt zu nicht autorisierten

18 Dies ist der Kern der sogenannten *tit-for-tat* Strategie (vgl. Keohane 1984, Axelrod/Keohane 1986, Oye 1986, Zürn 1992).

19 Zu diesem Kooperationsproblem zweiter Ordnung (Sanktion) vgl. Ostrom (1990) sowie Zangl (1994, 1999).

Sanktionsdrohungen insbesondere der USA gekommen. Da das GATT Normverstöße nicht effektiv verhindern könne -- so wurde insbesondere von den USA aber auch der EG argumentiert -- dürften sie gegen Mitgliedstaaten, die gegen Normen des GATT verstoßen, auch nicht autorisierte GATT-widrige Sanktionsmaßnahmen ergreifen (Hudec 1993: 14-15).²⁰ Doch selbst die USA scheuten häufig davor zurück, GATT-widrige Sanktionen zu ergreifen. Bei der WTO hingegen gelten Sanktionsmaßnahmen bereits dann als genehmigt, wenn diese nicht von allen Mitgliedstaaten im Konsens abgelehnt werden.²¹ Da also in der WTO Sanktionen autorisiert werden können, ohne daß dem alle Mitgliedstaaten zustimmen, ist es in der WTO erheblich einfacher als noch im ehemaligen GATT, gegen Normverstöße anderer Mitgliedstaaten vorzugehen.

Die in der WTO vergleichsweise besser institutionalisierte *Enforcement* Strategie mag damit zwar die in der WTO gegenüber dem GATT effektivere Normdurchsetzung verständlich machen, doch die besonders effektive Normdurchsetzung der EG bleibt unverständlich. Die EG verfügte zumindest bis 1996 weder über internationale noch über supranationale Sanktionsmechanismen, die zuverlässig garantieren könnten, daß Normverstöße entsprechende Sanktionen nach sich ziehen. In der EG ist es den Mitgliedstaaten sogar ausdrücklich untersagt, gegen Mitgliedstaaten, die gegen bestehende EG-Normen verstoßen, mit Sanktionen vorzugehen. Selbst wenn ein Mitgliedstaat sich weigert, einen vom Europäischen Gerichtshof verurteilten Normverstoß zu korrigieren, dann bleibt es den übrigen Mitgliedstaaten verboten, mit Sanktionen zu reagieren. Bis zur Veränderung des EG-Vertrages 1992 in Maastricht konnte auch die Europäische Kommission keine Sanktionen gegen Mitgliedstaaten verhängen, die sich einer fortgesetzten Normverletzung schuldig machen.²² Dementsprechend mußte die Normdurchsetzung gegen Mitgliedstaaten in der EG bis 1992 ganz ohne Sanktionsmöglichkeiten auskommen. Durch die Maastrichter Revision des EG-Vertrages 1992 hat die Europäische Kommission zwar erstmals rudimentäre Sanktionsmöglichkeiten erhalten (Art 228 EGV neu). Demnach kann sie beim Europäischen Gerichtshof gegen einen Mitgliedstaat Sanktionen -- sogenannte Zwangsgelder -- beantragen, der einen vom Europäischen Gerichtshof festgestellten Normverstoß nicht behoben hat (Oppermann 1999: 258-262). Da der Kommission die im veränderten EG-Vertrag vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten faktisch erst seit 1996 zur Verfügung stehen, ist es in der EG aber bislang kaum zu solchen Sanktionsdrohungen gegen einen Mitgliedstaat gekommen.

Insgesamt ist also festzuhalten, daß im Vergleich der drei Organisationen das institutionelle Design der EG gefolgt von dem des GATT die schlechtesten, das der WTO hingegen noch die besten Sanktionsmöglichkeiten bei Normverstößen besitzt. Insofern kann mit der *Enforcement* Strategie zwar verständlich gemacht werden, warum die WTO bei der Normdurchsetzung effektiver ist als das GATT, jedoch warum die EG bei der

20 Die USA haben dabei allerdings auch die Erfahrung machen müssen, daß sie durch ihre gemäß aufgrund von *Section 301* ausgesprochenen Sanktionsdrohungen im GATT zumeist nicht wie gewünscht die betreffenden Normen durchsetzen konnte, sondern lediglich erreichen konnte, daß der die Normen verletzende Mitgliedstaat sich zu Verhandlungen über veränderte Normen bereit erklärte. Die Sanktionsdrohungen führten also zu neuen, nicht aber zur Beachtung der bestehenden Normen.

21 Siehe dazu u.a. Hauser/Schanz (1995), StoneSweet (1996, 1997), Petersmann (1997), Jackson (1997, 1998).

22 Die Sanktionskompetenzen der Kommission bezogen sich bis dahin nur auf gesellschaftliche, nicht aber staatliche Akteure, die EG-Normen mißachteten.

Normdurchsetzung effektiver ist als die WTO und das GATT bleibt unverständlich. Da alle drei Organisationen eher über ein institutionelles Design verfügen, das Sanktionen behindert, anstatt die angesprochenen Sanktionsprobleme zu beheben, bleibt es überhaupt ein Rätsel, daß mit der EG und der WTO zwei dieser Organisationen bei der Normdurchsetzung als außerordentlich effektiv gelten.

2.2 Normdurchsetzung durch Management²³

Der sogenannten *Management School* folgend werden internationale Normen insgesamt nur selten mißachtet. Denn Staaten „fühlen“ sich verpflichtet einmal vereinbarte Normen zu achten: „almost all nations observe (..) almost all of their obligations almost all of the time (Henkin 1968: 47). Wenn internationale Normen trotzdem verletzt werden, dann geschieht dies aus dieser Sicht zumeist nicht vorsätzlich, weil die Staaten die mit der Normbeachtung verbundenen Kosten scheuen, um ihren Nutzen zu mehren, sondern vielmehr unabsichtlich, weil die Bedeutung der Normen unter den Staaten häufig unklar ist oder weil einzelnen Staaten die Normbeachtung unmöglich ist. Beispielsweise internationale Umweltabkommen werden vielfach nicht gebrochen, weil Staaten etwa der eigenen Industrie dadurch einen Wettbewerbsvorteil verschaffen wollen, sondern weil sie nicht über die technischen und finanziellen Möglichkeiten verfügen, um die einmal vereinbarten internationalen Normen auch einzuhalten.

Da Staaten zumeist bestehenden internationalen Normen gehorchen wollen, müssen, um Normverletzungen international zu vermeiden, aus der Sicht der *Management School* nicht unbedingt zuverlässige Sanktionsmöglichkeiten geschaffen werden. Staaten, die internationale Normen mißachten, weil sie nicht über die finanziellen und technischen Möglichkeiten verfügen, um diese einzuhalten, könnten nicht mit Sanktionen zur Normbefolgung gezwungen werden. Sanktionen würden nicht nur ihre Möglichkeiten der Normbeachtung schmälern, sondern auch die Bereitschaft, die betreffenden Normen anzuerkennen, beeinträchtigen. Sanktionen wären hier also kontraproduktiv. Deshalb sei die Normbeachtung vielmehr dadurch zu unterstützen, daß mit dem betreffenden Staat ein Verwaltungsdialog über die vermeintliche Normverletzung geführt wird, um diesen so zunächst auf die Normverletzung aufmerksam zu machen. Dabei sind im Rahmen einer solchen *Management* Strategie insbesondere die Gründe der Normmißachtung auszumachen, um somit angemessen reagieren zu können. Beruht die Normverletzung auf mangelnden technischen und finanziellen Möglichkeiten des betreffenden Staates, so ist diesem etwa die notwendige finanzielle oder technische Unterstützung zu gewähren. Geht die Normverletzung hingegen auf die unklare Bedeutung der Norm selbst zurück, so gilt es möglichst durch den Verwaltungsdialog -- gegebenenfalls indem die Norm präzisiert wird -- wieder ein gemeinsames Normverständnis herzustellen. Sollte sich dies im Verwaltungsdialog als unmöglich erweisen, so muß zwischen den beteiligten Staaten der Normgehalt neu ausgehandelt werden, die Norm mithin so angepaßt werden, daß die Normtreue aller wieder garantiert werden kann. Dabei dürfe es ausdrücklich nicht darum gehen, den Normverletzer zu verurteilen, sondern müsse es vielmehr darum zu tun sein, die Normverletzung als gemeinsames Problem kooperativ anstatt kompetitiv anzugehen. Der Normverletzer wird nicht angeprangert, sondern vielmehr so

23 Zur *Management School* sind u.a. Franck (1990), Hurrell (1993), Chayes/Chayes (1995), Mitchell (1996), Joerges/Neyer (1997a, 1997b), Schleyer (1997) und Koh (1997) zu rechnen.

unterstützt, daß er die Norm künftig einzuhalten bereit sein wird.

Die negativen Anreize der Bestrafung von Normverletzungen nach der *Enforcement* Strategie, werden in der *Management* Strategie durch positive Anreize der Belohnung der Normbeachtung ersetzt. Da jedoch die Belohnung genauso wie die Bestrafung Kosten aufwirft, die jeder Staat im Falle von Normverletzungen durch einen dritten Staat gerne auf die übrigen Staaten abwälzen will, hängt die Normbeachtung insbesondere auch davon ab, daß internationale Institutionen über einen Verwaltungsapparat verfügen, der den angesprochenen Verwaltungsdialog mit Normverletzern führen kann.²⁴ Dieser Verwaltungsapparat sollte mithin über finanzielle und technische Mittel verfügen, um gegebenenfalls die finanziellen und technischen Möglichkeiten der Normbeachtung des betreffenden Staates verbessern zu können und über verbindliche Verfahren verfügen, in denen die Staaten über angemessene Norminterpretationen verhandeln können. Dabei gilt *ceteris paribus*: Je weniger diese Verwaltungsdialoge als rein internationale Verwaltungsdialoge geführt werden und je mehr sie als supranationaler Verwaltungsdialog inszeniert werden können, um so eher ist mit einer erfolgreichen Normdurchsetzung zu rechnen.

Die *Management School* scheint damit die für internationale Organisationen bemerkenswert effektive Normdurchsetzung der EG tatsächlich erklären zu können. Die EG verfügt mit ca. 20.000 festen Verwaltungsangestellten über einen weitaus größeren Verwaltungsapparat als das GATT bzw. die WTO. Auch die finanziellen und technischen Möglichkeiten dieses Verwaltungsapparates übertreffen mit einem Haushalt von gut 60 Mrd. Euro die des GATT und der WTO bei weitem. Insbesondere hat die EG-Verwaltung durch die sogenannte Komitologie mit den Verwaltungen der EG-Mitgliedstaaten einen Verwaltungsdialog über die Normanwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten fest institutionalisiert. In der Komitologie mit ihren verschiedenen Durchführungsausschüssen trifft sich die Verwaltungsspitze der EG u.a. mit den Verwaltungsspitzen aus den Mitgliedstaaten, um über die Implementation von EG-Normen zu verhandeln.²⁵ Durch diesen Verwaltungsdialog werden jährlich mehr als 5000 sogenannter Durchführungsbestimmungen erlassen, die dazu beitragen, daß Unklarheiten über den Normgehalt entweder erst gar nicht aufkommen bzw. rasch beseitigt werden können. In diesem Verwaltungsdialog werden Normverstöße tatsächlich eher als gemeinsames Problem behandelt, das gegebenenfalls durch die finanzielle und technische Unterstützung seitens der EG gelöst wird. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen können darauf vertrauen, daß sie bei etwaigen Normverstößen in der Komitologie nicht verurteilt, sondern eher so unterstützt werden, daß ihnen die Normbeachtung möglich wird.²⁶

Die effektive Normdurchsetzung in der EG kann somit durch den gut institutionalisierten Verwaltungsdialog in der Komitologie erklärt werden. Doch die unterschiedlich effektive Normdurchsetzung in der WTO und im GATT bleibt für die *Management School* ähnlich rätselhaft wie für die *Enforcement School*. Der Verwaltungsapparat der WTO unterscheidet sich von dem des GATT nur in Nuancen. Die WTO hat die Verwaltung weitgehend von ihrer Vorgängerorganisation übernommen. Dementsprechend verfügt die WTO wie bereits das

24 Für derartige Kooperationsprobleme zweiter Ordnung (supply) siehe insbesondere Ostrom (1990).

25 Allein 1996 waren 409 derartiger Durchführungsausschüsse mit der Implementation von Ministerratsbeschlüssen befaßt (Falke 1996, Wessels 1998).

26 Siehe dazu u.a. Nugent (1991), Ludlow (1991), Eichener (1996), Joerges/Neyer (1997a, 1997b).

GATT über ca. 500 Verwaltungsangestellte und über einen Haushalt von ca. 70 Mio. *Euro*. Durch das sogenannte *Trade Policy Review* Verfahren, in dem die Normbeachtung der Mitgliedstaaten regelmäßig durchleuchtet wird, mag sich allerdings künftig ein der Komitologie der EG vergleichbarer Verwaltungsdiallog entwickeln. Doch bislang ist die Verwaltung der WTO genauso wenig wie die des GATT in der Lage einen der EG vergleichbaren Verwaltungsdiallog über die Implementation relevanter Normen zu institutionalisieren. Daran ändert auch das Panelverfahren, in dem Experten feststellen, ob die Klage eines Mitgliedstaates über Normverletzungen eines anderen Mitgliedstaates berechtigt sind, nichts. Denn gerade durch die Juridifizierung des Panelverfahrens im GATT der 70er Jahre sowie die weitere Juridifizierung in den 90er Jahren durch die WTO ist der dort ansatzweise institutionalisierte Verwaltungsdiallog eben nicht (mehr) wie in der Komitologie der EG dadurch geprägt, daß Normverstöße von den Mitgliedstaaten als gemeinsames Problem behandelt werden, sondern vielmehr dadurch gekennzeichnet, daß eine Verurteilung von Verstößen gegen WTO- bzw. GATT-Normen angestrebt wird.²⁷ Insofern wurde weder im GATT noch wird heute in der WTO ein ernsthafter Verwaltungsdiallog gepflegt.

Insgesamt kann zwar die vergleichsweise effektive Normdurchsetzung in der EG auf ihr der *Management* Strategie entsprechendes institutionelles Design zurückgeführt werden, doch die unterschiedlich effektive Normdurchsetzung in der WTO und im GATT bleibt angesichts ihrer institutionellen Designs mit gleichermaßen schwach ausgeprägten *Management* Strategien unerklärt.

2.3 Normdurchsetzung durch Adjudication²⁸

Neben den Strategien der Normdurchsetzung des *Enforcement* und des *Management* läßt sich -- weniger aufgrund theoretisch, wohl aber aufgrund empirisch orientierter Debatten -- eine dritte Strategie identifizieren, die wegen ihrer Mittelstellung zwischen *Enforcement* und *Management* häufig unterschlagen wird: die *Adjudication* Strategie. Die hier in bezug auf diese Strategie so bezeichnete *Adjudication School* geht davon aus, daß internationale Normen vielfach deshalb besonders einfach mißachtet werden können, weil ihre Bedeutung nicht eindeutig ist. Aufgrund des unklaren Normgehalts kann es demnach zum einen -- wie von der *Enforcement School* behauptet -- zu absichtlichen Normverletzungen kommen, weil Staaten diese Unklarheiten ausnutzen, um unliebsame Normen zu umgehen. Aufgrund des unklaren Normgehalts kann es aber zum anderen auch -- wie von der *Management School* betont -- zu unabsichtlichen Normverstößen kommen, da Staaten wegen der angesprochenen Unklarheiten nicht wissen, was die Norm von ihnen verlangt.

Damit internationale Normen beachtet werden, müssen aus der Sicht der *Adjudication School* die Unbestimmtheiten über den Normgehalt so gering wie möglich sein (Franck 1990). Um solche Unbestimmtheiten auszubügeln, bedarf es demzufolge, gerichtsähnlicher

²⁷ Siehe dazu v.a. Hudec (1993), StoneSweet (1996, 1997), Jackson (1997, 1998), Petersmann (1997).

²⁸ Der hier so bezeichneten *Adjudication School* wären u.a. Hudec (1993), Stone Sweet (1996, 1997), Petersmann (1997), Jackson (1997, 1998), Tyler (1997), Yarbrough/Yarbrough (1997) zuzurechnen.

Institutionen der Norminterpretation, die konkrete Verhaltensweisen von Staaten vor der (Welt-)Öffentlichkeit als normmißachtend bzw. normbeachtend bewerten können. Durch solche (Streitbeilegungs-)Instanzen wird zum einen bei den Staaten, die Normierungslücken absichtlich nutzen, um unliebsame Normen zu umgehen, der Weg versperrt, ihre Normverletzungen öffentlich als mit den bestehenden Normen vereinbar darzustellen. Dadurch wird zum anderen bei den Staaten, die aufgrund solcher Normierungslücken eher unabsichtlich gegen bestimmte Normen verstoßen, öffentlich der Weg zur Normbeachtung gewiesen. Da Staaten zumeist nicht offen gegen international anerkannte Normen verstoßen wollen, genügt in beiden Fällen eine Klarstellung der Norm durch eine gerichtsähnliche Instanz, damit die Chancen der Normbeachtung steigen. Einerseits wird dabei anders als bei der *Management School* die bindende Norminterpretation nicht kooperativ zwischen den Staaten neu hergestellt, sondern eine gerichtliche Instanz entscheidet autoritativ über die konkurrierenden Norminterpretationen der betreffenden Staaten. Damit kann es bei einer gerichtlichen Klarstellung im Unterschied zur *Management* Strategie auch zu einer Verurteilung von Normverstößen kommen. Andererseits ist damit aber anders als bei der *Enforcement School* nicht zwingend verbunden, daß die gerichtliche Instanz aufgrund der Verurteilung eines Normverstößes autoritativ Sanktionen verhängen kann. Damit muß es im Unterschied zur *Enforcement* Strategie bei einer gerichtlichen Klarstellung bei der Verurteilung von Normverstößen nicht zu deren Sanktionierung kommen. Der *Adjudication* Strategie folgend wird mit Normverstößen somit einerseits zwar „freundlicher“ umgegangen als bei der bestrafenden *Enforcement* Strategie jedoch andererseits weniger „freundlich“ als bei der tendenziell sogar belohnenden *Management* Strategie.²⁹

Damit die bloße Klarstellung dessen, was die vereinbarte internationale Norm verlangt, genügt, um Staaten, die gegen diese Norm verstoßen, dazu anzuhalten, der Norm zu folgen, muß im Rahmen der *Adjudication* Strategie diese öffentliche Klarstellung möglichst durch ein supranational angelegtes juristisches, nicht durch ein international geprägtes diplomatisches Streitbeilegungsverfahren erfolgen.³⁰ Denn während ein verurteilter Staat bei einem politischen Verfahren gegenüber der (Welt-)Öffentlichkeit stets argumentieren kann, daß die Verurteilung aus politischen Gründen erfolgt, mithin den Interessen anderer Staaten geschuldet sei, wird er bei einem juristischen Verfahren gegenüber der (Welt-) Öffentlichkeit eher eingestehen müssen, daß die Verurteilung aus rechtlichen Gründen, mithin aufgrund der bestehenden Normen erfolgt ist.³¹ Die fortgesetzte Normmißachtung ist somit gegenüber der (Welt-)Öffentlichkeit bei einem juristischen Verfahren erheblich schwieriger zu rechtfertigen als bei einem politisch angelegten Verfahren. Wenn ein verurteilter Staat eingestehen müssen, daß er in einem fairen (Gerichts-)Verfahren verurteilt wurde, dann wird er deshalb eher gewillt bzw. gezwungen sein, den festgestellten Normen zu folgen. Denn aus der Sicht der *Adjudication School* gilt allgemein, daß die vielfach über den Druck der (Welt-)Öffentlichkeit vermittelte *compliance pull* von Normen davon abhängt, ob das Verfahren der

29 Die Unterscheidung der drei Strategien deckt sich somit weitgehend mit der Unterscheidung der drei denkbaren Reaktionen auf Normverletzungen -- Bestrafen, Belohnen, Beschämen (Brühl/Hummel 1999).

30 Für die Unterscheidung von diplomatischen und gerichtlichen Streitbeilegungsverfahren siehe u.a. Jackson (1998).

31 Die *Management School* vertritt hingegen, daß politisch-diplomatische Instanzen eher in der Lage sind, eine Norminterpretation zu entwickeln, der die betreffenden Staaten schließlich folgen werden, als juristisch-gerichtliche Instanzen (Chayes/Chayes 1995).

Normanwendung als fair bewertet wird (Tyler 1997).³²

Der Staat, der nicht offen gegen internationale Normen verstoßen will, wird sich also aufgrund ihrer je unterschiedlichen Rechtfertigungsmöglichkeiten in der (Welt-)Öffentlichkeit demnach dem Urteil eines grundsätzlich als fair eingeschätzten gerichtlichen Streitbeilegungsverfahrens eher fügen, als dem eines oft als weniger fair beurteilten diplomatischen Streitbeilegungsverfahrens. Die Streitbeilegung sollte aus der Sicht der *Adjudication School* deshalb nicht von den Staaten als den Streitparteien selbst dominiert werden, so daß lediglich aufgrund der Interessen der Streitparteien verhandelt wird (*bargaining*). Denn bei solchen Verfahren setzt sich häufig der mächtigere gegenüber dem weniger mächtigeren Staat mit der seinen Interessen besser dienenden Norminterpretation durch. Da hier oft nicht die Macht des Rechts, sondern das Recht des Mächtigeren gilt, würden diese Streitbeilegungsverfahren in der (Welt-)Öffentlichkeit als unfair dargestellt werden können, so daß der öffentliche Druck auf die Normadressaten, dieser Norminterpretation zu folgen, eher gering bleibt. Das Streitbeilegungsverfahren sollte aus der Sicht der *Adjudication School* vielmehr von einer den Streitparteien gegenüber unabhängigen dritten Partei bestimmt werden, die ausschließlich aufgrund der bestehenden Normen argumentierend verbindlich urteilen kann (*arguing*). Durch ein solches Verfahren könnte sicher gestellt werden, daß sich die Norminterpretation tatsächlich mit den bestehenden Normen argumentativ begründen läßt. Die Macht des Rechts würde so gegenüber dem Recht des Mächtigeren gestärkt, so daß in einem solchen von der (Welt-) Öffentlichkeit zumeist als fair eingeschätztem Verfahren der öffentliche Druck, den jeweiligen Norminterpretationen zu entsprechen, bestärkt wird.

Darüber hinaus könne dieser Druck im Rahmen einer *Adjudication* Strategie dadurch bestärkt werden, daß an einem solchen Streitbeilegungsverfahren als Streitparteien möglichst nicht nur VertreterInnen der Regierungsorganisation von Staaten teilnehmen können, sondern auch VertreterInnen sozialer und supranationaler (Regierungs- wie Nicht-Regierungs-)Organisationen. Insbesondere indem auch die VertreterInnen solcher Organisationen als Kläger gegen Normverstöße vorgehen dürften, werde sicher gestellt, daß mächtigere Staaten, die gegen bestehende Normen verstoßen, ein gegen sie gerichtetes Streitbeilegungsverfahren nicht von vornherein dadurch verhindern, daß sie davon betroffene Staaten zwingen, das zuständige Streitbeilegungsverfahren nicht anzurufen. Durch diese über Staaten hinausreichenden Klagebefugnisse werde somit das Recht des Mächtigeren zurückgedrängt, um der Macht des Rechts zum Durchbruch zu verhelfen. Dementsprechend würden solche Verfahren als fairer eingeschätzt, so daß der öffentliche Druck, den jeweiligen Norminterpretationen zu folgen, bekräftigt wird. Da somit eher garantiert ist, daß gleiche Fälle im Lichte der bestehenden Normen gleich behandelt werden, können die Staaten ihren Normverstoß gegenüber der (Welt-) Öffentlichkeit nurmehr schwerlich damit rechtfertigen, daß in ähnlichen Fällen die Normmißachtung ungestraft hingenommen wurde.

Insgesamt ist aus der Sicht der *Adjudication School* also *ceteris paribus* zu erwarten: Je mehr ein Streitbeilegungsverfahren juridifiziert ist und demzufolge in der folgenden Streitbeilegungstypologie weiter „rechts unten“ einzuordnen ist, um so eher ist mit einer zuverlässigen Normbefolgung zu rechnen, je mehr es hingegen diplomatisch orientiert ist

³² Daß diese *compliance pull* durch an internationalen Normen orientierte Diskurse wirken kann, zeigen beispielsweise die Studien von Müller (1993) und Klotz (1995).

und deshalb weiter „links oben“ eingeordnet werden muß, um so weniger ist eine gesicherte Normbeachtung zu erwarten.

Schaubild 2: Internationale Streitbeilegungsverfahren

| | Streitbeilegung durch <i>bargaining</i> | | Streitbeilegung durch <i>arguing</i> | |
|--|--|--|---|--|
| | Streitbeilegung durch die Parteien | Streitbeilegung durch dritte Partei | Streitbeilegung durch die Parteien | Streitbeilegung durch dritte Partei |
| Streitparteien sind nur staatliche Akteure | internationales Vermittlungsverfahren | internationales Schlichtungsverfahren | internationales Schiedsverfahren | internationales Gerichtsverfahren |
| Streitparteien können auch nicht-staatliche Akteure sein³³ | transnationales Vermittlungsverfahren | transnationales Schlichtungsverfahren | transnationales Schiedsverfahren | transnationales Gerichtsverfahren |

Da der obigen Streitbeilegungstypologie gemäß die Gerichtsbarkeit der EG tatsächlich ganz rechts unten (transnationales Gerichtsverfahren), die des GATT recht weit links oben (internationales Schlichtungsverfahren) und die der WTO rechts oben (internationales Gerichtsverfahren) einzuordnen ist, kann die *Adjudication School* sowohl die gegenüber dem GATT und der WTO besonders effektive Normdurchsetzung der EG als auch die gegenüber dem GATT immerhin deutlich effektivere Normdurchsetzung der WTO verständlich machen. Die Streitschlichtung in der EG ist nämlich durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) stark juridifiziert. Beim EuGH können Streitfälle von unabhängigen Richtern aufgrund von rechtsverbindlichen Gerichtsurteilen entschieden werden. Die insgesamt 15 Richter des EuGH sind genauso wie jedes Gericht in einem Rechtsstaat verpflichtet, ihre Urteile ausschließlich aufgrund der in der EG rechtskräftigen Normen zu fällen. Die Unabhängigkeit der RichterInnen des EuGH wird u.a. dadurch garantiert, daß sie für sechs Jahre an den EuGH gewählt werden. Da die Richter zudem auf politische Unabhängigkeit verpflichtet sind, wird in der Praxis des EuGH bei der Urteilsfindung vornehmlich darüber argumentiert, welches Urteil aufgrund der bestehenden Normen geboten ist, und nicht aufgrund von Interessen über ein Urteil verhandelt. Die Urteile selbst werden wie bei gewöhnlichen Gerichtsverfahren vornehmlich juristisch an europäischen Normen orientiert begründet, nationale Interessenlagen werden allenfalls nachrangig berücksichtigt.³⁴ Dabei verfügt die EG in bezug auf Normverstöße von Mitgliedstaaten letztlich über drei Verfahren, die in ein Urteil des EuGH münden können.³⁵

33 Als nicht-staatliche Akteure werden hier insbesondere innerstaatliche Akteure sowie überstaatliche Akteure bezeichnet.

34 Siehe dazu die einschlägige Debatte über die Unabhängigkeit des EuGH gegenüber den Interessen der Mitgliedstaaten. Während u.a. Burley/Mattli (1993) und Alter (1998) die weitgehende Unabhängigkeit des EuGH behaupten, sieht insbesondere Garrett (1995) den EuGH nach wie vor stark von mitgliedstaatlichen Interessen bestimmt.

35 Siehe dazu u.a. Alter (1995, 1996, 1998), StoneSweet (1995), Burley/Mattli (1993), Weiler (1991, 1994), Garrett (1995), Snyder (1993), StoneSweet/Brunell (1998).

1. Dem Verfahren nach Art. 227 EGV (neu) gemäß kann ein Mitgliedstaat gegen einen anderen Mitgliedstaat vor dem EuGH klagen. Bevor die Klage allerdings an den EuGH gehen kann, muß die Kommission eingeschaltet werden. Die Kommission hört die Mitgliedstaaten, um mit ihnen den vermeintlichen Normverstoß zu diskutieren. Wird dadurch keine Einigung erreicht, so kann das Verfahren vor den EuGH gebracht werden, der dann verbindlich darüber entscheidet, ob ein Normverstoß vorliegt. Doch, wie bei einem reinen Staatenverfahren zu erwarten, ist dieses Verfahren in der EG praktisch ohne Bedeutung. Da die Mitgliedstaaten zumeist opportunistisch davor zurückschrecken, gegen andere Mitgliedstaaten zu klagen, ist es nach diesem Verfahren bislang in der EG noch zu keinen Klagen vor dem EuGH gekommen.
2. Dem Verfahren nach Artikel 226 EGV (neu) folgend kann aber auch die Kommission gegen einen Mitgliedstaat vor dem EuGH klagen. Bevor die Klage an den EuGH übergeben wird, muß sich die Kommission jedoch auch hier mit dem betreffenden Mitgliedsstaat über den vermeintlichen Normverstoß austauschen. Wird dadurch keine Einigung erreicht, so kann auch hier das Verfahren vor den EuGH gebracht werden, der dann verbindlich darüber entscheidet, ob ein Normverstoß vorliegt. Da die Kommission viel weniger aus opportunistischen Gründen auf Klagen gegen einzelne Mitgliedstaaten verzichten muß, führt dieses Verfahren mittlerweile jährlich zu ca. 100 Klagen, die vor dem EuGH entschieden werden.
3. Durch das sogenannte Vorlageverfahren nach Artikel 234 EGV (neu) können sogar auch Individuen gegen Mitgliedstaaten klagen, die gegen EG-Normen verstoßen.³⁶ Dazu wenden sie sich an nationale Gerichte. Diese sind bei EG-Normen betreffenden Klagen gehalten, den EuGH um eine Vorabentscheidung zu bitten. Der EuGH wird also gebeten, die betreffende EG-Norm für das nationale Gericht auszulegen. Das eigentliche Urteil wird zwar vom jeweiligen nationalen Gericht gefällt, das jedoch dabei an die Vorabentscheidung des EuGH gebunden ist. Da Individuen kaum aus opportunistischen Gründen auf eine Klage gegen Mitgliedstaaten verzichten werden, die gegen ihnen zugute kommende EG-Normen verstoßen, ist dieses Verfahren in der EG von größter Bedeutung. Diesem Verfahren gemäß kommt es mittlerweile jährlich zu ca. 200 Klagen, die vor dem EuGH (mit-)entschieden werden.

Damit erklärt sich aus der Sicht der *Adjudication School* die gegenüber dem GATT und der WTO gute Normdurchsetzung in der EG durch ihr gerichtliche Streitbeilegungsverfahren, an dem eben nicht nur Staaten als Streitparteien teilnehmen können. Die Normdurchsetzung im GATT krankt hingegen u.a. daran, daß es hier lediglich ein Streitbeilegungsverfahren gibt, bei dem nur Staaten gegen Staaten klagen können. Deshalb kam es beim GATT selbst in den 80er Jahren jährlich nur zu ca. 11 Klagen, die ein förmliches Streitbeilegungsverfahren nach sich zogen.³⁷ Diese Streitbeilegungsverfahren wurden zudem von den Staaten selbst dominiert. Der Staat, der einen anderen der Normverletzung verdächtigte, mußte zunächst bi- und multilaterale Verhandlungen aufnehmen, um so eine Streitbeilegung zu erreichen. Erst wenn dies scheiterte, dann konnte er beim GATT-Rat ein sogenanntes (Streitschlichtungs-) Panel beantragen. Diese Panels waren mit drei bis fünf neutralen Experten besetzte Gremien, die in dem betreffenden Streitfall feststellen sollen, ob tatsächlich ein

36 Dieses Verfahren ist durch die vom EuGH selbst begründeten Doktrinen des *Direkten Effekts* von EG-Recht in den nationalen Rechtsordnungen und der *Suprematie* von EG-Recht gegenüber nationalen Rechtsnormen geprägt.

37 Siehe dazu insbesondere Hudec (1993), Petersmann (1997), Jackson (1997, 1998).

Normverstoß vorliegt. Allerdings konnte nach dem Streitbeilegungsverfahren des GATT bereits die Errichtung eines solchen Panels aufgrund des Konsensprinzips im GATT-Rat durch jeden einzelnen Mitgliedstaat einschließlich der Streitparteien selbst blockiert werden. Darüber hinaus war das in einem Bericht festgehaltene Urteil des Panels solange unverbindlich, bis ihm der GATT-Rat zugestimmt hat. Doch da eben auch dies eines Konsens aller Mitgliedstaaten einschließlich der Streitparteien selbst bedurfte, konnte jede Streitpartei jedes unliebsame Urteil verhindern. Die Panel-Berichte, die im GATT-Rat angenommen wurden, mußten deshalb vornehmlich die Interessenlage der Mitgliedstaaten widerspiegeln und hatten dabei nicht zwingend den GATT-Normen zu gehorchen. Die Streitbeilegung erfolgte demnach nur scheinbar, indem in den Panels aufgrund der im GATT bestehenden Normen argumentiert wurde, tatsächlich hing sie vornehmlich davon ab, ob durch die Vermittlung der Panels unter den Mitgliedstaaten ein mit ihren Interessen vereinbarter Kompromiß ausgehandelt werden konnte (Jackson 1997, 1998, Hudec 1993).

Daß die Normdurchsetzung in der WTO gegenüber der im GATT deutlich verbessert werden konnte, begründet sich aus der Sicht der *Adjudication School* damit, daß das Streitbeilegungsverfahren der WTO gegenüber dem des ehemaligen GATT erheblich juridifiziert worden ist.³⁸ Die neue Stellung der Streitbeilegung in der WTO wird bereits dadurch deutlich, daß mit dem *Dispute Settlement Body* ein neues Organ geschaffen wurde, das dafür sorgen soll, daß die Streitbeilegung in der WTO nurmehr auf der Grundlage der bestehenden Normen erfolgen kann. Dem neuen Streitbeilegungsverfahren, das sich bereits jetzt jährlich 40 Klagen zu behandeln hat, zufolge wurde aber insbesondere den in einen Streitfall verwickelten Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen, das Verfahren jederzeit zu blockieren. Denn in der WTO wurde in bezug auf die Streitschlichtung vom Konsensprinzip abgerückt, um statt dessen den sogenannten umgekehrten Konsens zu institutionalisieren. Demnach müssen im nun zuständigen *Dispute Settlement Body* nicht mehr alle Mitgliedstaaten der Errichtung eines beantragten Panel zustimmen, sondern es genügt, daß dies nicht alle Mitgliedstaaten ablehnen, damit es zur Errichtung eines solchen Panel kommen kann. Ebenso gilt, daß die weiterhin als Berichte formulierten Urteile der Panels nicht mehr nur dann verbindlich werden, wenn dem alle Mitgliedstaaten einschließlich der Streitparteien zustimmen, sondern bereits dann, wenn nicht alle Mitgliedstaaten gegen den Bericht stimmen. Dem in einem Panel-Verfahren unterlegenen Mitgliedstaat bleibt lediglich die Möglichkeit, gegen einen Panel-Bericht vor dem neu begründeten *Appellate Body*, in dem sieben auf vier Jahre gewählte unabhängige Experten vertreten sind, ein Revisionsverfahren anzustrengen. Doch auch dessen Bericht kann von keinem einzelnen Mitgliedstaat blockiert werden, sondern wird wie der Bericht des Panel angenommen, so dem zumindest ein Mitgliedstaat zustimmt. Das Streitbeilegungsverfahren der WTO hat damit zwar, insbesondere weil es nach wie vor ein reines Staatenverfahren bleibt, noch nicht den Grad an Juridifizierung erreicht, der in der EG erreicht wurde, doch hinsichtlich der Juridifizierung geht es, weil die Berichte der *Panels* und des *Appellate Body* praktisch automatisch bindend werden, deutlich über das Streitbeilegungsverfahren im GATT hinaus.

Insgesamt kann man also sagen, daß -- wie von der *Adjudication School* erwartet -- der Grad der Juridifizierung der Streitbeilegung in der EG, der WTO und im GATT die unterschiedliche Effektivität dieser drei Organisationen bei der Normumsetzung gut erklären kann. Die EG als

38 Für das Streitbeilegungsverfahren der WTO siehe Petersmann (1997), Jackson (1997, 1998), Hauser/Schanz (1995), StoneSweet (1996, 1997).

die Organisation, die eine eindeutig gerichtliche Streitbeilegung in ihrem institutionellen Design aufweist, ist bei der Normdurchsetzung besonders effektiv, das GATT hingegen, dessen institutionelles Design einer vornehmlich diplomatischen Streitbeilegung folgt, muß bei der Normdurchsetzung als vergleichsweise wenig erfolgreich gelten. Die WTO hingegen, deren Streitbeilegungsverfahren gerichtliche und diplomatische Züge trägt, ist zwar effektiver als das des GATT, aber doch weniger effektiv als das der EG.

2.4 Normdurchsetzung in drei Organisationen: Auswertung

Durch den Vergleich des institutionellen Designs der EG, der WTO und des GATT konnte also weder der von der *Enforcement School* erwartete Zusammenhang zwischen institutionell gut abgesicherten Sanktionsmöglichkeiten und einer effektiven Normdurchsetzung noch der von der *Management School* behauptete Zusammenhang zwischen einem institutionell vorgegebenen Verwaltungsdialog und der erfolgreichen Normdurchsetzung untermauert werden. Die effektive Normdurchsetzung in internationalen Organisationen scheint zumindest in der OECD-Welt nicht *nur* von ihren Sanktionsmöglichkeiten und/oder Verwaltungspraktiken abzuhängen. Der hier durchgeführte Vergleich deutet vielmehr darauf hin, daß der *ceteris paribus* von der *Adjudication School* in bezug auf die OECD-Welt behauptete Zusammenhang zwischen dem Grad der Juridifizierung von Streitbeilegungsverfahren internationaler Organisationen und der Effektivität ihrer Normdurchsetzung besteht.

Schaubild 3: Normdurchsetzung in der EG, WTO und im GATT

| | EG → Normdurchsetzung stark | WTO → Normdurchsetzung mittel | GATT → Normdurchsetzung schwach |
|---|---------------------------------------|---|---|
| Enforcement durch Sanktionen | Institutionell nicht möglich | Institutionell gut möglich | Institutionell schwer möglich |
| Management durch Verwaltungsdialog | Institutionell stark verankert | Institutionell schwach verankert | Institutionell schwach verankert |
| Adjudication bei Streitbeilegung | Institutionell stark verankert | Institutionell mittel verankert | Institutionell schwach verankert |

Doch da sich die drei angesprochenen Strategien wechselseitig begünstigen dürften, ist dieser Zusammenhang selbst in bezug auf die OECD-Welt zunächst vorsichtig zu behandeln. Die *Adjudication Strategie* ist möglicherweise ohne die Unterstützung entweder der *Management* oder der *Enforcement Strategie* wenig effektiv und die *Management* bzw. *Enforcement Strategie* sind möglicherweise erst im Zusammenspiel mit einer *Adjudication Strategie* effektiv. Beispielsweise läßt sich ja plausibel vertreten, daß der an die *Management Strategie* angelehnte Verwaltungsdialog nur dann erfolgversprechend ist, wenn sein Scheitern ein an die *Adjudication School* angelehntes Gerichtsverfahren nach sich zieht. Dementsprechend würde sich die besonders effektive Normdurchsetzung der EG durch das Zusammenspiel von *Adjudication* und *Management* erklären. Beispielsweise kann man aber

auch völlig plausibel behaupten, daß der *Enforcement* Strategie entspringende Sanktionen insbesondere dann erfolgreich sind, wenn in einem der *Adjudication* Strategie entsprechenden Gerichtsverfahren solche Sanktionsmaßnahmen angeordnet wurden. Demzufolge wäre die gegenüber dem GATT deutlich verbesserte Normdurchsetzung der WTO aufgrund des veränderten Zusammenspiels von *Adjudication* und *Enforcement* zu verstehen.³⁹

3. Normdurchsetzung in drei Fällen: Cassis, Ölsaaten, Bananen

Um ein derartiges Zusammenspiel von *Enforcement*, *Management* und *Adjudication* zumindest in Ansätzen beleuchten zu können, werden im folgenden drei konkrete Fälle schwieriger Normdurchsetzung -- der sogenannte Ölsaaten-Fall im GATT, der Bananen-Fall in der WTO und der Cassis-de-Dijon-Fall in der EG -- eingehender untersucht. Durch die drei Fälle soll zunächst aufgrund kontrafaktischer Überlegungen erneut abgeschätzt werden, ob die unterschiedlich effektive Normdurchsetzung tatsächlich auf unterschiedlich juridifizierte Streit-schlichtungsverfahren zurückgeführt werden kann, um jedoch danach auch ihr mögliches Zusammenspiel mit den jeweiligen Sanktionsdrohungen und Verwaltungspraktiken in den Blick zu nehmen.

Damit dies möglich ist, wurde bei der Fallauswahl darauf geachtet, daß die drei betrachteten Fälle ein gewisses Maß an Vergleichbarkeit aufweisen. Die genannten drei Fälle gehorchen insofern einem *most similar case design*,⁴⁰ als hier mächtige Mitgliedstaaten der jeweiligen Organisation mit Einfuhrbeschränkungen für Lebensmittel aus befreundeten ebenfalls mächtigen Mitgliedstaaten gegen in diesen Organisationen zentral verankerte Normen verstoßen haben, deren Korrektur in den betroffenen Mitgliedstaat mit nicht unerheblichen Anpassungskosten verbunden ist. Die Anpassungskosten sind insbesondere deshalb in allen drei Fällen als vergleichbar hoch einzustufen, weil von allen drei Fällen eine Präcedenzwirkung ausgehen mußte, die eine Korrektur von Einfuhrbeschränkungen jenseits der konkret beanstandeten Einfuhrbeschränkung notwendig zu machen drohte: im Ölsaaten-Fall ging es um die gesamten Subventionen der EG zugunsten ihrer Landwirtschaft, im Bananen-Fall um die Präferenzbehandlung der AKP-Staaten durch die EG und im Cassis-Fall um die wechselseitige Anerkennung von Produktstandards beim Gesundheits-, Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz in der EG.

3.1 Normdurchsetzung in der EG: Der Cassis-de-Dijon-Fall⁴¹

Der Cassis-de-Dijon-Fall macht augenscheinlich, daß die EG bei der Normdurchsetzung besonders effektiv ist. Das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Einfuhrverbot für den aus Frankreich stammenden Likör *Cassis de Dijon* wurde 1977 von der Supermarktkette Rewe beim zuständigen Verwaltungsgericht Darmstadt beanstandet. Da *Cassis de Dijon* nur

39 Ein solcher Zusammenhang wird beispielsweise von Hurd (1999) behauptet.

40 Siehe dazu Eckstein (1975), George (1979) sowie King (1994: 140-141).

41 Zum Cassis-de-Dijon-Fall siehe im Überblick u.a. Alter/Meunier-Aitsahalia (1994), Schutz (1998).

einen Weingeistgehalt von 15 bis 20% aufweist, dem Branntweinmonopolgesetz zufolge Trinkbranntweine aber einen Weingeistgehalt von mindestens 32% bzw. 25% haben müssen, hatte die Bundesmonopolverwaltung Rewe untersagt, *Cassis de Dijon* nach Deutschland einzuführen. Da sich Rewe auf Art. 30 EWG-Vertrag berief, wonach einer mengenmäßigen Beschränkung gleichkommende Einfuhrbeschränkungen verboten sind, bat das Verwaltungsgericht Darmstadt dem Vorlageverfahren nach Artikel 177 EWGV folgend den Europäischen Gerichtshof um eine Vorabentscheidung, ob das Einfuhrverbot für *Cassis de Dijon* eine solche mengenmäßigen Beschränkungen gleichkommende EG-widrige Einfuhrbeschränkung darstelle.

Die Bundesrepublik Deutschland vertreten durch die Bundesregierung sträubte sich vehement dagegen, das Einfuhrverbot zurückzunehmen. Die Bundesrepublik Deutschland verteidigte gemäß Artikel 36 EWGV das Einfuhrverbot, weil durch Branntweine mit niedrigerem Weingeistgehalt der Alkoholismus gefördert werden könne. Durch den niedrigeren Weingeistgehalt könnten KonsumentInnen den Eindruck bekommen, Trinkbranntwein nicht nur der Marke *Cassis de Dijon* reichlicher trinken zu können. Dementsprechend sei das Einfuhrverbot gemäß Artikel 36 EWGV als dem Gesundheitsschutz dienende Einfuhrbeschränkung rechtmäßig.

Der Europäische Gerichtshof folgte dieser Rechtfertigung freilich nicht, sondern sah in dem auf das Brantweinmonopolgesetz zurückgehenden Einfuhrverbot eine einer mengenmäßigen Beschränkung gleichkommende Einfuhrbeschränkung, die nach Art 30 EWGV verboten ist. Dieser Vorabentscheidung des EuGH folgend, entschied auch das Verwaltungsgericht Darmstadt zugunsten von Rewe.⁴² Da sie ihr Einfuhrverbot aufrechterhalten wollte, kritisierte die Bundesrepublik dieses Urteil zwar, war aber trotzdem bereit, dem Urteil zu folgen. Die Einfuhr von *Cassis de Dijon* nach Deutschland wurde dementsprechend nicht mehr verhindert, so daß der französische Likör fortan auch in Supermärkten in Deutschland zu erhalten war.

Die *Adjudication School* wird durch den Cassis-de-Dijon-Fall gestützt. Der Fall illustriert, wie in einem stark juridifizierten Streitbeilegungsverfahren, bei dem ein unabhängiges Gericht verbindliche Urteile fällt, Normen zuverlässig durchsetzen werden können. Daß es der Bundesrepublik dabei offenbar nicht möglich war, sich über das Urteil hinwegzusetzen ist der *Adjudication School* entsprechend zumindest auch auf zweierlei zurückzuführen: Erstens, da das Streitbeilegungsverfahren vermittelt über die Direktwirkung der Rechtsnormen der EG in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen auch Privatpersonen als Streitparteien zuläßt, konnte die Bundesrepublik den Streitfall nicht bereinigen, indem sie -- wie im diplomatischen Streitbeilegungsverfahren des später zu diskutierenden Ölsaaten-Falles -- Rewe in einem politischen Tauschgeschäft dazu bewegt hätte, seine Klage zurückzuziehen. Zweitens, da in dem Streitbeilegungsverfahren vermittelt über die Direktwirkung der Rechtsnormen der EG in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen die eigentlichen Urteile nicht vom EuGH, sondern wie beim Cassis-de-Dijon-Fall durch das Verwaltungsgericht Darmstadt von nationalen Gerichten gesprochen werden, war es einem demokratischen Rechtsstaat wie der Bundesrepublik praktisch nicht möglich, gegen das Urteil zu verstoßen. Kontrafaktisch argumentiert: Wäre der Cassis-Fall in der EG anstatt durch das Gerichtsverfahren vor dem EuGH in einem

42 Rs 120/78, Cassis de Dijon (Rewe-Zentral-AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein), Urteil vom 20. Februar 1979; Slg. 1979, S. 649.

diplomatischen Streitbeilegungsverfahren wie dem des GATT verhandelt worden, hätte die Bundesrepublik möglicherweise zum einen bereits eine unliebsame Klage sowie ein verbindliches Urteil abwenden und zum anderen ein etwaiges Urteil leichter als politisch motiviert darstellen können, um die Einfuhr von Cassis-de-Dijon EG-widrig weiterhin zu verbieten. Kurzum, der Cassis-de-Dijon-Fall deutet darauf hin, daß es tatsächlich die in der EG institutionell gut verankerte *Adjudication* Strategie war, die für eine erfolgreiche Normdurchsetzung zumindest mitverantwortlich war.

Der Cassis-de-Dijon-Fall zeigt aber auch, daß die *Adjudication* Strategie selbst dann eine effektive Normdurchsetzung erreichen kann, wenn sie weder durch ein Zusammenspiel mit Strategien des *Enforcement* noch ein solches Zusammenspiel mit Strategien des *Management* unterstützt wird. Da es zum einen gar nicht zu Sanktionen kommen konnte, macht der Cassis-Fall deutlich, daß es entgegen der *Enforcement School* nicht unbedingt weitreichender Sanktionsmöglichkeiten bedarf, um Normen auch gegen Widerstände zuverlässig durchzusetzen. Da es zum anderen aufgrund der Klage von Rewe nicht zu dem nur für Klagen der Kommission typischen Verwaltungsdialog kommen konnte, weist der Cassis-Fall auch darauf hin, daß es nicht unbedingt des von der *Management School* befürworteten Verwaltungsdialoges bedarf, um eine effektive Normdurchsetzung zu erreichen. Da im Cassis-Fall somit weder *Enforcement* noch *Management* Strategien angewandt wurden, kann zumindest ausgeschlossen werden, daß die *Adjudication* Strategie für eine effektive Normdurchsetzung zwingend auf ein Zusammenspiel mit diesen Strategien angewiesen ist.

Der Cassis-de-Dijon-Fall illustriert somit, daß die *Adjudication* Strategie zumindest in einem Kontext wie der EG alleine für eine erfolgreiche Normdurchsetzung sorgen kann! Damit ist freilich nicht gesagt, daß die *Adjudication* Strategie unabhängig von den Strategien des *Management* und *Enforcement* alleine eine erfolgreiche Normdurchsetzung garantiert. Dies wäre übertrieben! Damit wird lediglich behauptet, daß sie eine erfolgreiche Normdurchsetzung derart begünstigen *kann*, daß unabhängig von den Strategien des *Management* und *Enforcement* eine erfolgreiche Normdurchsetzung gelingt.

3.2 Normdurchsetzung im GATT: Der Ölsaaten-Fall⁴³

Der sogenannte Ölsaaten-Fall darf gewissermaßen als typisch für die wenig effektive Normdurchsetzung im GATT gelten. Die USA hatten 1987 beim GATT gegen die EG-Subventionen für die Ölsaatenverarbeitung geklagt, weil diese zum einen nur Ölsaatenproduzenten aus der EG zugänglich sind, so daß Ölsaatenprodukte von außerhalb der EG GATT-widrig diskriminiert werden und zum anderen bereits 1961 von der EG gemachte Zugeständnisse über den Ölsaatenimport in die EG GATT-widrig zunichte machen (L/6328). Im Rahmen eines von der *American Soyabean Association* angestrebten *Section 301* Verfahrens drohten sie, gegen die EG Sanktionen zu verhängen, falls diese ihre Subventionspraxis nicht dem GATT konform gestalte, stellten aber derartige Sanktionen zunächst zurück, um im Streitbeilegungsverfahren des GATT eine Einigung zu finden. Die in diesem Streitbeilegungsverfahren vorgeschriebenen Konsultationen der USA und der EG brachten aber

43 Zum Ölsaaten-Fall siehe u.a. Brand (1993), Arnold (1994) und Hudec (1993: 558-561).

keine Einigung, so daß die USA im April 1988 ein GATT-Panel verlangten. Die EG stimmte weiterhin von US-Sanktionen bedroht, zähneknirschend einem solchen Panel zu, so daß der GATT-Rat bereits im Juni 1988 ein Panel beschließen konnte (C/M/222). Da jedoch dessen personelle Besetzung zwischen den USA und der EG strittig war, konnte das Panel erst im Juni 1989 erstmals tagen.

Dem Panel selbst gelang es allerdings wie vorgesehen, seinen Bericht noch im Dezember 1989 abzugeben (L/6627). Darin wurden die Ölsaatensubventionen der EG, wie von den USA behauptet, als GATT-widrig eingeschätzt und die EG aufgefordert, nach einer gewissen Übergangszeit seine Ölsaatensubventionen GATT-konform zu gestalten. Da die EG darauf verzichtete den Bericht zu blockieren, konnte dieser, wie von den USA gewünscht, noch im Januar 1990 vom GATT-Rat angenommen werden (C/M/238). Die EG beschloß daraufhin 1991 tatsächlich ein verändertes Subventionssystem für Ölsaaten, so daß die Streitbeilegung erfolgreich abgeschlossen schien (VO (EWG) 37/66/91). Doch die USA beanstandeten auch dieses veränderte Subventionssystem und beantragten erneut ein Panelverfahren. Das erneut einberufene Panel, entschied im März 1992, daß auch das neue Subventionssystem der EG gegen das GATT verstößt (DS28/R).

Diesmal aber blockierte die EG im GATT-Rat den Panel-Bericht. Da sich die EG weigerte sein Subventionssystem für Ölsaaten erneut zu verändern, versuchten die USA 1992 die GATT-Normen erneut mit Sanktionsdrohungen gegen die EG durchzusetzen. Im GATT konnte die EG zwar verhindern, daß derartige Sanktionen autorisiert wurden, doch die USA waren nun bereit, auch nicht autorisierte Sanktionen zu verhängen (C/M/257; C/M/259, C/M/260). Um dem zu entgehen, bot die EG den USA nun Verhandlungen über ihre Subventionspraxis an. Bei diesen Verhandlungen konnte die USA zwar erreichen, daß die EG ihre Subventionen für Ölsaaten kürzt, nicht aber, daß sie diese Subventionen GATT-konform gestaltet. Die EG setzte vielmehr durch, daß die USA darauf verzichten, weiter gegen ihre GATT-widrigen Subventionen vorzugehen.

Durch die somit insgesamt als wenig effektiv zu beurteilende Normdurchsetzung im Ölsaaten-Fall des GATT wird die *Adjudication School* erneut gestützt. Der Ölsaaten-Fall veranschaulicht, wie wenig diplomatische Streitbeilegungsverfahren für eine effektive Normdurchsetzung sorgen können. Die EG konnte im GATT-Rat verhindern, verbindlich urteilt zu werden, in sie dort den Panel-Bericht blockierte. Um sich über den somit unverbindlich bleibenden Panel-Bericht hinwegsetzen zu können, mußte sie diesen lediglich als politisch motiviertes unverbindliches „Gutachten“ darstellen. Daß es der EG zudem gelang, die USA dazu zu bewegen, ihre Klage aufzugeben, darf dabei als für diplomatische Streitbeilegungsverfahren typisch gelten. Kontrafaktisch könnte man folgendermaßen argumentieren: Wäre der Ölsaaten-Fall in einem gerichtlichen Streitbeilegungsverfahren wie dem vor dem EuGH verhandelt worden, so hätte die EG ein verbindliches Urteil gegen ihre Ölsaatensubventionen kaum vermeiden können. Gegen ein solches Urteil zu verstoßen, wäre der EG sicherlich schwerer gefallen als gegen einen Panel-Bericht der von der EG selbst im GATT-Rat blockiert werden konnte. Darüber hinaus hätten wohl nicht die USA angetrieben von der *American Soyabean Association* gegen die EG geklagt, sondern entweder wären die in den USA betroffenen Ölsaatenexporteure selbst oder aber die in der EG betroffenen Ölsaatenimporteure gegen die entsprechenden Subventionen der EG vorgegangen. Diese wie die US-Administration dazu zu bewegen, ihre Klage aufzugeben, obwohl die EG

eine GATT-widrige Subventionspraxis fortsetzte, wäre der EG sicherlich ungleich schwerer gefallen. Mit anderen Worten: Die im GATT schwach institutionalisierte *Adjudication* Strategie macht verständlich, warum der Ölsaaten-Fall im GATT jenseits der bestehenden Normen bereinigt wurde.

In bezug auf ein mögliches Zusammenspiel der *Enforcement* Strategie mit der *Adjudication* Strategie deutet die wenig effektive Normdurchsetzung im Ölsaaten-Fall darauf hin, daß die *Enforcement* Strategie alleine bei der Normdurchsetzung nicht unbedingt erfolgreich zu sein verspricht. Obwohl die USA im Ölsaaten-Fall wiederholt sehr glaubhaft mit Sanktionen gedroht haben, konnte die EG nicht zur Normbeachtung bewegt, sondern lediglich dazu angehalten werden, über veränderte Normen zu verhandeln. Die *Enforcement* Strategie mag möglicherweise tatsächlich auf ein unterstützendes Zusammenspiel mit der *Adjudication* Strategie angewiesen sein. In bezug auf ein mögliches Zusammenspiel der *Management* Strategie mit der *Adjudication* Strategie ist die Normdurchsetzung im Ölsaaten-Fall hingegen wenig aufschlußreich. Denn der im GATT schwach institutionalisierte Verwaltungsdialog mag genauso wie die schwach institutionalisierte Streitschlichtung verständlich machen, warum eine effektive Normdurchsetzung gescheitert ist.

Aufgrund des Ölsaaten-Falles bleibt somit nur festzuhalten, daß die *Enforcement* Strategie alleine nicht zwingend für eine erfolgreiche Normdurchsetzung sorgen, daß sie aber möglicherweise durch das Zusammenspiel mit der *Adjudication* Strategie zu einer effektiven Normdurchsetzung beitragen kann!

3.3 Normdurchsetzung in der WTO: Der Bananen-Fall⁴⁴

Der Bananen-Fall veranschaulicht, daß die Normdurchsetzung in der WTO zwar weniger effektiv ist als in der EG wohl aber effektiver als im GATT. Da der Bananenhandel der EG bis 1992 sowohl außerhalb der gemeinsamen Handelspolitik als auch außerhalb der gemeinsamen Agrarpolitik vollzogen wurde, mußte die EG aufgrund ihres Binnenmarktprogramms, das auch den Bananenhandel innerhalb der EG liberalisierte, den Bananenhandel nach außen verändern. Um zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten, die die zollfreie Einfuhr konkurrenzfähiger sogenannter Dollarbananen aus Südamerika bislang betrieben hatten (u.a. Deutschland), und den Mitgliedstaaten, die die zollfreie Einfuhr von Bananen aus ihren ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und Pazifik bevorzugten, indem sie die konkurrenzfähigeren Dollarbananen mit Zöllen belasteten (u.a. Großbritannien und Frankreich) zu vermitteln, schuf die EG 1993 eine komplizierte Bananenmarktordnung (VO (EWG) Nr. 404/93).⁴⁵ Demgemäß dürfen Bananen aus Afrika, der Karibik und der Pazifikregion weiter zollfrei eingeführt werden, doch für Dollarbananen gilt ein je nach Einfuhrmenge gestaffelter Zoll. Danach wurden die Bananenimporte aus Südamerika bis zu einer Einfuhr von 2 Mio. Tonnen mit 100 ECU pro Tonne, danach mit 850 ECU pro Tonne belastet. Das Zollkontingent von 2 Mio. Tonnen wurde seinerseits unter den bisherigen Bananenexporteuren aus Afrika, der Karibik und der Pazifikregion weitgehend fest aufgeteilt (EC Council Regulation No. 404/93).

44 Zum Bananen-Fall siehe u.a. Petersmann (1997), Jürgensen (1999), Lorz (1996), Stevens (1996) sowie Meier (1997a, 1997b, 1999).

45 Siehe dazu im Überblick Lorz (1996: 186-197), Stevens (1996: 342-343)

Gegen dieses Bananenregime erhoben Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua und Venezuela 1993 und 1994 noch beim Streitschlichtungsmechanismus des alten GATT Klage, insbesondere weil die Präferenzbehandlung der Bananen aus AKP-Ländern gegen das Diskriminierungsverbot verstoße. Die daraufhin einberufenen GATT-Panel unterstützten die Klage zwar, jedoch wurde der entsprechende Panel-Bericht von der EG im GATT-Rat blockiert (DS32/R und DS38/R). Die EG konnte 1994 statt dessen einen *Waiver* aushandeln, der ihr die Präferenzbehandlung der Bananen aus AKP-Ländern gestattet. Doch von den eigenen Bananenhändlern nach dem *Section 301* Verfahren angetrieben erhoben u.a. die USA bereits 1995 erneut Klage gegen die Bananenmarktordnung der EG. Diese gemeinsam mit Ecuador, Guatemala, Honduras und Mexiko angestrenzte Klage konnte jedoch bereits im neuen Streitschlichtungsverfahren der WTO behandelt werden (WT/DS27/1). Die Kläger argumentierten, daß die Präferenzbehandlung der Bananen aus AKP-Ländern über den *Waiver* von 1994 hinausgehe, so daß die sogenannten Dollar-Bananen GATT-widrig diskriminiert würden. Darüber hinaus klagten sie, daß die EG durch die gestaffelten Zölle bereits gemachte Zugeständnisse GATT-widrig wieder zurückgenommen habe. Da die zunächst beantragten Konsultationen mit der EG nichts einbrachten, wurde im Mai 1996 erneut ein Panel einberufen, das in seinem Panel-Bericht die EG-Bananenmarktordnung erneut als GATT-widrig einstufte (WT/DS27/R/USA). Die EG legte gegen den Panel-Bericht beim *Appellate Body* Berufung ein. Der *Appellate Body* modifizierte den Panel-Bericht zwar, bestätigte aber, daß die Bananenmarktordnung der EG GATT-widrig ist (WT/DS27/AB/R). Da dem Streitbeilegungsverfahren der WTO entsprechend der durch den *Appellate Body* veränderte Panel-Bericht im September 1997 vom *Dispute Settlement Body* der WTO angenommen wurde, war die EG rechtsgültig verpflichtet, seine Bananenmarktordnung bis Januar 1999 GATT-konform zu überarbeiten.

Um dem Panel-Bericht zu entsprechen, hat die EG ihre Bananenmarktordnung diesmal tatsächlich überarbeitet (VO (EG) Nr. 1637/98). Doch bereits im August 1998 verlangten u.a. die USA erneut Konsultationen mit der EG (WT/DS27/18). Die veränderte Bananenmarktordnung der EG könne dem Panel-Bericht keinesfalls genügen. Daraufhin legte die EG dem *Dispute Settlement Body* eine erneut veränderte Bananenmarktordnung vor, die bis zum Januar 1999 umgesetzt werden sollte. Doch auch dieses Bananenmarktregime wurde zunächst von Ecuador, dann aber auch von Guatemala, Honduras Mexiko, Panama und den USA beim Streitschlichtungsmechanismus der WTO beanstandet (WT/DS27/44 und WT/DS158/1). Das daraufhin vom *Dispute Settlement Body* wieder einberufene Panel stellte erneut fest, daß die EG mit ihrer Bananenmarktordnung GATT-widrig handelt. Doch obwohl sich mittlerweile auch die Verwaltungsspitze der WTO bemühte, eine Bananenmarktregelung zu finden, mit der die EG und die USA gleichermaßen zu leben bereit wären, konnten sich diese noch immer nicht einigen. Dementsprechend genehmigte der *Dispute Settlement Body* noch im April 1999 die von den USA beantragten Sanktionsmaßnahmen -- allerdings nicht wie gewünscht in Höhe von 520 Mio. US-Dollar, sondern „nur“ in Höhe von 191,4 Mio. US-Dollar (WT/DS27/ARB). Während die EG allerdings im Ölsaaten-Fall ohne Scheu den Bericht des Panels offen mißachtete, scheut sie sich im Bananenfall, die ergangenen Berichte zu übergehen und hat dementsprechend angekündigt, eine erneut veränderte Bananenmarktregelung vorzulegen.

Obwohl der Bananen-Fall somit bis heute nicht abgeschlossen ist -- und auch unklar ist, ob die EG tatsächlich eine GATT-konforme Bananenmarktregelung implementieren wird --

kann bereits heute gesagt werden, daß die Normdurchsetzung zwar weniger effektiv war als im Cassis-Fall, aber doch deutlich effektiver als im Ölsaaten-Fall. Die EG versucht zwar einerseits im Unterschied zur Bundesrepublik im Cassis-Fall einer vollen Normdurchsetzung zu entgehen, in dem sie mit immer wieder neuen Bananenmarktordnungen fortgesetzt versucht, die in der WTO gefällten Urteile zu umgehen, andererseits scheut sie sich im Unterschied zum Ölsaaten-Fall davor, mit ihrer Bananenmarktordnung ihren Normbruch offen fortzusetzen.

Die Normdurchsetzung im Bananen-Fall scheint aufgrund der *Adjudication School* verständlich. Im Vergleich mit dem Ölsaaten-Fall und dem Cassis-Fall illustriert der Bananen-Fall, wieviel schwieriger es für die EG war, sich dem Urteil aus dem gegenüber dem GATT erheblich juridifizierten Streitbeilegungsverfahren zu widersetzen und wieviel einfacher es für die EG war, sich gegen das Urteil aus dem gegenüber der EG erheblich weniger juridifizierten Streitbeilegungsverfahrens trotzdem zu sperren. Einerseits konnte die EG im Unterschied zum Ölsaaten-Fall den Panel-Bericht, der ihre Bananenmarktordnung als GATT-widrig einstufte, nicht als politisch motiviertes unverbindliches Gutachten abtun. Da sie aufgrund des Streitschlichtungsverfahrens der WTO nicht verhindern konnte, daß der *Dispute Settlement Body* den Bericht angenommen hat, „fühlte“ sie sich gebunden, ihre Bananenmarktordnung zu korrigieren. Kontrafaktisch kann kaum ein Zweifel bestehen, daß die EG in dem stark diplomatisch geprägten Streitbeilegungsverfahren des GATT im Bananen-Fall den Panel-Bericht genauso abgelehnt hätte wie sie dies im Ölsaaten-Fall getan hat, um offen ihre GATT-widrige Bananenmarktordnung fortzuführen. Andererseits band im Unterschied zum Cassis-Fall der Panel-Bericht, der ihre Bananenmarktordnung als GATT-widrig einstufte, die EG „nur“ gegenüber den USA, nicht aber etwa gegenüber den Bananenimporteuren in der EG. Deshalb konnte sie weitgehend verhindern, daß aufgrund des Streitschlichtungsverfahrens gegen ihre Bananenmarktordnung auch innerhalb der EG geklagt werden hätte können. Kontrafaktisch gedacht kann auch hier kaum ein Zweifel bestehen, daß in einem noch stärker gerichtlichen Streitbeilegungsverfahren der WTO, bei dem wie vor dem EuGH nicht nur Staaten als Streitparteien zugelassen werden, die EG im Bananen-Fall hätte klein begeben müssen. Hätten sich beispielsweise die deutschen Bananenimporteure erfolgreich an den EuGH wenden können, um die Bananenmarktordnung aufgrund von WTO-Normen prüfen zu lassen, so hätte die EG wohl kaum umhin gekonnt, sich unverzüglich einem entsprechenden Urteil zu beugen. Insgesamt scheint somit auch der Bananen-Fall mit der *Adjudication School* vereinbar.

In bezug auf das angedachte Zusammenspiel der *Enforcement* Strategie mit der *Adjudication* Strategie ist der Bananen-Fall aufschlußreich. Der Cassis-Fall hat zwar bereits verdeutlicht, daß die *Adjudication* Strategie auch ohne Unterstützung durch die *Enforcement* Strategie erfolgreich sein kann. Doch aufgrund des Bananen-Falls ist plausibel zu argumentieren, daß die Sanktionen der USA hier deshalb effektiver waren als im Ölsaaten-Fall, weil sie in einem stark juridifizierten Streitschlichtungsverfahren genehmigt wurden. Die EG konnten im Bananen-Fall somit nicht wie im Ölsaaten-Fall auf GATT-widrige Sanktionen der USA verweisen, um von der eigenen GATT-widrigen Bananenpolitik abzulenken. Insofern mögen die glaubhaften Sanktionsdrohungen der USA im Zusammenspiel mit dem juridifizierten Streitbeilegungsverfahren der WTO die vergleichsweise effektive

Normdurchsetzung im Bananen-Fall zumindest miterklären.⁴⁶ Daß alleine diese Sanktionsdrohungen der USA die gegenüber dem Ölsaaten-Fall effektivere Normdurchsetzung hingegen nicht verständlich machen können, zeigt sich bereits daran, daß die Sanktionsdrohungen der USA im Ölsaaten-Fall zumindest ebenso glaubhaft vorgetragen wurden.

In bezug auf das mögliche Zusammenspiel der *Management* Strategie mit der *Adjudication* Strategie legt der Bananen-Fall ähnliche Schlußfolgerungen nahe. Durch den Cassis-Fall wurde zwar auch bereits ausgeschlossen, daß die *Adjudication* Strategie nur mit der Unterstützung der *Management* Strategie effektiv ist. Doch der Bananen-Fall deutet möglicherweise darauf hin, daß ein Verwaltungsdialog dann besonders effektiv ist, wenn er entweder in ein gerichtliches Streitbeilegungsverfahren münden kann oder aus einem solchen Streitbeilegungsverfahren hervorgeht. Denn nachdem die Bananenmarktordnung der EG durch die Panel-Berichte verurteilt worden war, entspann sich angestoßen durch die Verwaltungsspitze der WTO ein Verwaltungsdialog über eine veränderte Bananenmarktordnung der EG, der ganz offensichtlich dadurch begünstigt wurde, daß die USA gegenüber der EG stets damit drohen konnten, das Streitbeilegungsverfahren der WTO erneut anzurufen. Insofern kann der Verwaltungsdialog im Zusammenspiel mit dem Streitschlichtungsverfahren der WTO die nicht ganz ineffektive Normdurchsetzung im Bananen-Fall vielleicht miterklären. Daß dieser Verwaltungsdialog alleine die gegenüber dem Ölsaaten-Fall effektivere Normdurchsetzung verständlich machen könnte, scheint hingegen der Vergleich mit dem Ölsaaten-Fall, in dem ein ähnlicher Verwaltungsdialog weniger wirksam war, auszuschließen.

Aufgrund des Bananen-Falls ist somit festzuhalten, daß zwar weder die *Enforcement* Strategie noch die *Management* Strategie alleine für eine erfolgreiche Normdurchsetzung sorgen, daß sie aber möglicherweise durch das Zusammenspiel mit der *Adjudication* Strategie zu einer effektiven Normdurchsetzung beitragen können!

3.4 Normdurchsetzung in drei Fällen: Auswertung

Die drei Fallstudien veranschaulichen, daß insbesondere die *Enforcement* Strategie, aber auch die *Management* Strategie alleine bei der Normdurchsetzung nur wenig effektiv sind. Die Normdurchsetzung war nicht -- wie von der *Enforcement School* behauptet -- in den Fällen besonders effektiv, in denen wie im Ölsaaten-Fall und im Bananen-Fall besonders glaubhaft mit Sanktionen gedroht wurde, sondern vielmehr war die Normdurchsetzung gerade da besonders effektiv, wo wie im Cassis-Fall nicht mit Sanktionen gedroht wurde. Der Cassis-Fall illustriert, daß es keiner Sanktionen bedarf, um internationale Normen auch gegen Widerstände zuverlässig durchzusetzen. Der Bananen-Fall, insbesondere aber der Ölsaaten-Fall unterstreichen hingegen, daß glaubhafte Sanktionsdrohungen nicht unbedingt eine effektive Normdurchsetzung garantieren können. Die Normdurchsetzung war aber auch nicht -- wie von der *Management School* unterstellt -- in den Fällen effektiv, in denen es wie im Bananen-Fall und im Ölsaaten-Fall zumindest einen schwachen Verwaltungsdialog gab, und in den Fällen wenig effektiv, in denen wie im Cassis-Fall kein Verwaltungsdialog statt

46 Daß die EG dadurch bislang nicht vollständig zur Normbeachtung gezwungen werden konnte, mag dabei darauf zurückgeführt werden, daß die aufgrund der Sanktionen entstehenden Kosten den mit der Normmißachtung verbundenen Nutzen allenfalls ausgleichen, nicht aber übertreffen.

fand. Der Cassis-Fall illustriert vielmehr, daß eine effektive Normdurchsetzung nicht unbedingt von einem Verwaltungsdialog abhängig ist. Der Ölsaaten-Fall und der Bananen-Fall unterstützen die *Management School* aber insofern, als sie darauf hindeuten, daß ein schwach institutionalisierter Verwaltungsdialog nicht genügt, um Normen international zuverlässig durchzusetzen.

Insgesamt aber hat die *Adjudication School* auf der -- zugegeben noch bescheidenen -- Grundlage der drei vorgeführten Fallstudien am besten abgeschnitten. Die Normdurchsetzung war in dem Fall am erfolgreichsten, in dem wie im Cassis-Fall ein gerichtliches Streitbeilegungsverfahren den Normverstoß festgestellt hat, und in dem Fall am wenigsten effektiv, in dem wie beim Ölsaaten-Fall ein rein diplomatisches Streitbeilegungsverfahren mit dem Normverstoß befaßt war. Im Bananen-Fall hingegen, der in einem Streitbeilegungsverfahren behandelt wurde, das diplomatische und gerichtliche Elemente vereinigt, war auch die Normdurchsetzung mittel effektiv, d.h. effektiver als im Ölsaaten-Fall, aber weniger effektiv als im Cassis-Fall. Da zudem in allen drei Fällen kontrafaktisch argumentiert werden konnte, daß das jeweilige Streitbeilegungsverfahren die jeweilige Normdurchsetzung beeinflusst hat, sollten die drei Fallstudien -- bei aller Vorsicht -- zumindest als ein erstes Indiz gelten dürfen, daß die *Adjudication* Strategie eine effektive Normdurchsetzung durch internationale Organisationen begünstigt.

Schaubild 4: Normdurchsetzung im Ölsaaten-, im Cassis- und im Bananen-Fall

| | EG: Cassis → erfolgreiche Normdurchsetzung | GATT: Ölsaaten → gescheiterte Normdurchsetzung | WTO: Bananen → partiell erfolgreiche Normdurchsetzung |
|--|--|--|---|
| Enforcement durch Sanktionen | Nein: Keine Sanktionsdrohungen | Ja: USA drohen mit Sanktionen | Ja: USA drohen mit Sanktionen |
| Management durch Verwaltungsdialog | Nein: Verwaltung ist unbeteiligt | Nein: Verwaltungsdialog bleibt schwach | Nein: Verwaltungsdialog bleibt schwach |
| Adjudication bei Streitbeilegung | Ja: gerichtliche Streitbeilegung | Nein: diplomatische Streitbeilegung | Ja/Nein: gerichtlich-diplomatische Streitbeilegung |

In bezug auf das mögliche Zusammenspiel der *Adjudication* Strategie mit der *Enforcement* Strategie einerseits und der *Management* Strategie andererseits deuten die Fallstudien darauf hin, daß eine Juridifizierung der Streitschlichtung praktisch unabhängig von den jeweiligen Sanktionsmöglichkeiten oder Verwaltungsdialogen in der jeweiligen Organisation eine Effektivierung der Normdurchsetzung mit sich bringen kann. Darüber hinaus gibt es -- bislang allerdings nur schwache -- Indizien dafür, daß sich durch eine Juridifizierung der Streitschlichtung die Effektivität von Sanktionen und Verwaltungsdialogen bei der Normdurchsetzung verbessert. Insofern mag die *Adjudication* Strategie *ceteris paribus* die Normdurchsetzung nicht nur unmittelbar verbessern, sondern möglicherweise auch mittelbar, indem sie die Normdurchsetzung seitens der *Enforcement* und der *Management* Strategie begünstigt. Doch insbesondere dieser Schluß bedarf ohne Zweifel der Prüfung in weiteren Fallstudien.

4. Die Adjudication Strategie: Regieren jenseits des Nationalstaates

In bezug auf das internationale Regieren nicht im Sinne der Normsetzung -- diese wurde hier nicht behandelt --, sondern im Sinne der Normdurchsetzung -- nur diese wurde hier untersucht -- ist also festzuhalten, daß zumindest bezogen auf Kontexte wie die OECD-Welt, in denen die betreffenden Normen international institutionalisiert und die Normadressaten national rechtsstaatlich verfaßt sind, die *Adjudication* Strategie möglicherweise besser in der Lage ist, eine effektive Normdurchsetzung zu befördern, als die *Enforcement* Strategie oder die *Management* Strategie. Dies heißt -- wie in bezug auf ihr mögliches Zusammenwirken mit der *Adjudication* Strategie dargelegt -- nicht, daß *Enforcement* und *Management* als Strategien der Normdurchsetzung immer gänzlich wirkungslos sind. Das sicher nicht! Das heißt aber, daß in der OECD-Welt eine effektive Normdurchsetzung durch internationale Organisationen nicht zwingend darauf angewiesen ist, daß diese über gute Sanktionsmöglichkeiten oder gute Verwaltungsapparate verfügen. Eine effektive Normdurchsetzung mag hier vielmehr bereits durch gut juridifizierte Streitbeilegungsverfahren zu erreichen sein, zumindest dürfte dadurch mehr begünstigt werden als durch gute Sanktionsmöglichkeiten oder gute Verwaltungsapparate. Darauf deutet zumindest die hier vorgeführte Empirie bestehend aus dem Vergleich der Normdurchsetzung in drei Organisationen einerseits und dem Vergleich der Normdurchsetzung in drei konkreten Streitfällen in diesen Organisationen andererseits hin.

Um die Empirie zu erweitern, böte sich beispielsweise ein Vergleich der Streitbeilegung in der internationalen Menschenrechtspolitik an. Denn es scheint *prima facie* plausibel, daß die gegenüber der Normdurchsetzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vergleichsweise effektive Normdurchsetzung der verschiedenen Menschenrechtsausschüsse bei den Vereinten Nationen darauf zurückzuführen ist, daß erstere eher einer diplomatischen Streitbeilegung verhaftet sind, während zweitere eine mehr juridifizierte Streitbeilegung pflegen. Durch einen solchen Vergleich verschiedener Menschenrechtsorgane wäre zudem genauer zu prüfen, ob die *Adjudication* Strategie auch über die OECD-Welt hinaus zu einer besseren Normdurchsetzung beitragen kann, oder ob außerhalb der OECD-Welt eine erfolgreiche Normdurchsetzung auf die Strategien des *Enforcement* und *Management* verwiesen bleibt.

Dabei mag sich freilich auch zeigen, daß die Effektivität nur dann befriedigen kann, wenn die Normdurchsetzung auf Strategien des *Enforcement*, des *Management* und der *Adjudication* gleichermaßen setzt. Schließlich kann der moderne Staat zweifelsfrei gerade deshalb eine besonders sichere Normdurchsetzung garantieren, weil er neben einer entwickelten Gerichtsbarkeit auch über gute Sanktionsmöglichkeiten und große Verwaltungsapparate verfügt. Da es aber unwahrscheinlich ist, daß sich jenseits des Staates eine gut entwickelte Gerichtsbarkeit mit einer zuverlässigen Sanktionsgewalt und einem leistungsfähigen Verwaltungsapparat vereinen läßt, erscheint es vordringlich, für internationale Organisationen ein nicht am modernen Staat orientiertes institutionelles Design zu finden, das eine „hinreichend“ effektive Normdurchsetzung garantiert. Dem hier durchgeführten Vergleich zufolge, scheint es dabei zumindest in der OECD-Welt vielversprechender, die Gerichtsbarkeit internationaler Organisationen weiterzuentwickeln als internationale Organisationen mit einer zuverlässigen Sanktionsgewalt und einem leistungsfähigen Verwaltungsapparat

auszustatten. In internationalen Organisationen bedarf es demnach weniger einer Stärkung ihrer Exekutiv- und Legislativorgane, sondern vielmehr einer Stärkung ihrer Judikativorgane. Dementsprechend wäre beispielsweise die Debatte über eine Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu verlagern -- weg von einer Debatte darüber, wie der Sicherheitsrat als Exekutivorgan gestärkt werden kann, hin zu einer Debatte darüber, ob er durch ein Judikativorgan ergänzt werden sollte.⁴⁷

Eine solche Stärkung der Judikativorgane scheint dabei ganz im Sinne der eingangs angemahnten internationalen Regierungslehre nicht nur die Effektivität, sondern auch die Legitimität des internationalen Regierens in internationalen Organisationen zu begünstigen. Die Legitimität des Regierens hängt nämlich auch davon ab, daß gemäß des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit zum einen die Normdurchsetzung an bestehende Normen gebunden ist und zum anderen die Normen für alle Normadressaten gleichermaßen angewandt werden. Durch starke Judikativorgane wird also insofern die Legitimität des Regierens gestärkt, als durch sie das rechtsstaatliche Prinzip „Gleiches Recht für alle“ verankert wird. Dadurch könnte gewissermaßen die Macht des Rechts institutionalisiert werden, um das international auch heute zumeist noch geltende Recht des Mächtigeren zu überwinden oder zumindest einzuhegen.

47 Für einen ersten Versuch, die Debatte dementsprechend zu verlagern, siehe Zangl/Zürn (1999).

Literatur

- Alter, Karen 1995: *The European Court and National Courts Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context* (EUI Working Papers RSC 95/27), Florenz.
- Alter, Karen J. 1996: "The European Court's Political Power", in: *West European Politics* 19:3, 458-487.
- Alter, Karen J. 1998: "European Governments and the ECJ", in: *International Organization* 52:1, 121-147.
- Alter, Karen J./Meunier-Aitsahalia, S. 1994: "Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Path-breaking Cassis de Dijon Decision", in: *Comparative Political Studies* 26, 535-561.
- Arnold, James R. 1994: "The Oilseeds Dispute and the Validity of Unilateralism in a Multilateral Context", in: *Stanford Journal of International Law* 30:1, 187-220.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O. 1986: "Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions", in: Oye, Kenneth (Hrsg.): *Cooperation under Anarchy*, Princeton, NJ, 226-254.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: *Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung*, Baden-Baden.
- Brand, Ronald A. 1993: "Competing Philosophies of GATT Dispute Resolution in the Oilseeds Case and the Draft Understanding on Dispute Settlement", in: *Journal of World Trade* 27:6, 117-144.
- Brühl, Tanja/Hummel, Hartwig 1999: "Belohnen, Beschämen, Bestrafen. Ansatzpunkte zur Durchsetzung internationalen Rechts", in: Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.v. (Hrsg.): *Belohnen, Beschämen, Bestrafen. Globale Vereinbarungen und ihre Durchsetzung*, Bonn, 42-46.
- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter 1993: "Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration", in: *International Organization* 47:1, 41-76.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia Handler 1995: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA.
- Downs, George W./Rocke, David M./Barsoom, Peter N. 1996: "Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?", in: *International Organization* 50:3, 379-406.
- Doyle, Michael 1983a: "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", in: *Philosophy and Public Affairs* 12:3, 205-235.
- Doyle, Michael 1983b: "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", in: *Philosophy and Public Affairs* 12:4, 323-353.
- Eckstein, Harry 1975: "Case Study and Theory in Political Science", in: Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W. (Hrsg.): *Handbook of Political Science. VII, Reading*, 79-138.
- Eichener, Volker 1996: "Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster", in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 249-280.
- Falke, Josef 1996: "Comitology and Other Committees: A Preliminary Empirical Assessment", in: Pedler, Robin H./Schaefer, Guenther F. (Hrsg.): *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht, 117-165.

- Fearon, James D. 1998: "Bargaining, Enforcement, and International Cooperation", in: *International Organization* 52:2, 269-305.
- Franck, Thomas M. 1990: *The Power of Legitimacy Among Nations*, New York/Oxford.
- Garrett, Geoffrey 1995: "The Politics of Legal Integration in the European Union", in: *International Organization* 49:1, 171-181.
- George, Alexander L. 1979: "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison", in: Lauren, Paul Gordon (Hrsg.): *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, New York, 43-68.
- Hauser, Heinz/Schanz, Kai-Uwe 1995: *Das neue GATT: Die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde*, München.
- Helfer, Laurence R./Slaughter, Anne-Marie 1998: "Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication", in: *Yale Law Journal* 107:1, 273-389.
- Henkin, Louis 1968: *How Nations Behave. Law and Foreign Policy*, New York.
- Hudec, Robert E. 1993: *Enforcing International Trade Law. The Evolution of the Modern GATT Legal System*, Salem, NM.
- Hurd, Ian 1999: "Legitimacy and Authority in International Politics", in: *International Organization* 53:2, 379-408.
- Hurrell, Andrew 1993: "International Society and the Study of Regimes. A Reflective Approach", in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 49-72.
- Jackson, John H. 1997: *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, London.
- Jackson, John H. 1998: *The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence*, London.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1997a: "Transforming Strategic Interaction Into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector", in: *Journal of European Public Policy* 4:4, 609-625.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1997b: "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology", in: *European Law Journal* 3:3, 273-299.
- Jönsson, Christer/Tallberg, Jonas 1998: "Compliance and Post-Agreement Bargaining", in: *European Journal of International Relations* 4:4, 371-408.
- Jürgensen, Thomas 1999: "WTO-Konformität der reformierten Gemeinsamen Marktorganisation für Bananen", in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 45:4, 241-249.
- Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony: Collaboration and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O. 1989: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder, CO.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, NJ.
- Klotz, Audie 1995: "Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and U.S. Sanctions Against South Africa", in: *International Organization* 49:3, 451-478.
- Koh, Harold Hongju 1997: "Why Do Nations Obey International Law?", in: *Yale Law Journal* 106:8, 2599-2659.
- Kohler-Koch, Beate 1993: "Die Welt regieren ohne Weltregierung", in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen, 109-141.

- Krasner, Stephen D. 1993: "Sovereignty, Regimes, and Human Rights", in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 139-167.
- Lorz, Ralph Alexander 1996: "Die Integration des nationalen Wirtschaftsrechts in die internationale Wirtschaftsordnung. Die EG-Bananenmarktordnung als Beispielfall", in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hrsg.): *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt a.M., 180-199.
- Lowi, Theodore J. 1964: "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", in: *World Politics* 16:4, 677-715.
- Lowi, Theodore 1972: "Four Systems of Policy, Politics and Choice", in: *Public Administration Review* 32:4, 298-310.
- Ludlow, Peter 1991: "The European Commission", in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (Hrsg.): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, CO, 85-132.
- Meier, Gert 1997a: "Der Endbericht des WTO-Panels im Bananenrechtsstreit", in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1997/18, 566-571.
- Meier, Gert 1997b: "WTO-Revisionsentscheidung zur EG-Bananenmarktordnung", in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1997/23, 719-725.
- Meier, Gert 1999: "Bananas IV: der Bericht des WTO-Panels vom 12.4.1999", in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1999/14, 428-438.
- Mendrinou, Maria 1996: "Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration", in: *Journal of European Public Policy* 3:1, 1-22.
- Mitchell, Ronald B. 1996: "Compliance Theory: An Overview", in: Cameron, James/Werksman, Jacob/Roderick, Peter (Hrsg.): *Improving Compliance With International Environmental Law*, London, 3-28.
- Müller, Harald 1993: "The Internalization of Principles, Norms, and Rules by Governments: The Case of Security Regimes", in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 361-388.
- Nugent, Neill 1991: *The Government and Politics of the European Community*, Basingstoke.
- Oppermann, Thomas 1999: *Europarecht. Ein Studienbuch*, München.
- Ostrom, Elinor 1990: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge.
- Oye, Kenneth A. 1986: "Explaining Cooperation under Anarchy. Hypotheses and Strategies", in: Oye, Kenneth A. (Hrsg.): *Cooperation under Anarchy*, Princeton, NJ, 1-24.
- Petersmann, Ernst-Ulrich 1997: *The GATT/WTO Dispute Settlement System. International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, Den Haag.
- Russett, Bruce 1993: *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, NJ.
- Scharpf, Fritz W. 1993: "Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen", in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen, 165-185.
- Schleyer, Glen T. 1997: "Power to the People: Allowing Private Parties to Raise Claims Before the WTO Dispute Resolution System", in: *Fordham Law Review* 65, 2275-2311.
- Schutz, Hans-Joachim 1998: "Die klassische Entscheidung. Cassis de Dijon", in: *Jura* 20:12, 631-641.
- Snidal, Duncan 1986: "The 'Game Theory' of International Politics", in: Oye, Kenneth A. (Hrsg.): *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, NJ, 25-57.
- Snyder, Francis 1993: "The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Pro-

- cesses, Tools and Techniques", in: *Modern Law Review* 56: 1, 19-54.
- Stevens, Christopher 1996: "EU Policy for the Banana Market: The External Impact of Internal Policies", in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 325-351.
- Stone Sweet, Alec 1996: *Judicialization and the Construction of Governance* (EUI Working Papers RSC 96/59), Florenz.
- Stone Sweet, Alec 1997: "The New GATT. Dispute Resolution and the Judicialization of the Trade Regime", in: Volcansek, Mary L. (Hrsg.): *Law Above Nations. Supranational Courts and the Legalization of Politics*, Gainesville, 118-141.
- Stone Sweet, Alec/Brunell, Thomas L. 1998: "Constructing a Supranational Constitution. Dispute Resolution and Governance in the European Community", in: *American Political Science Review* 92:1, 63-81.
- Tyler, Tom R. 1997: "Procedural Fairness and Compliance with Law", in: *Swiss Journal of Economics and Statistics* 133:2, 219-240.
- Weiler, Joseph H.H. 1991: "The Transformation of Europe", in: *Yale Law Journal* 100:8, 2403-2483.
- Weiler, Joseph H.H. 1994: "A Quiet Revolution. The European Court of Justice and Its Interlocutors", in: *Comparative Political Studies* 26:4, 510-534.
- Wessels, Wolfgang 1998: "Comitology: Fusion in Action. Politico-administrative Trends in the EU System", in: *Journal of European Public Policy* 5:2, 209-234.
- Yarbrough, Beth V./Yarbrough, Robert M. 1997: "Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination", in: Mansfield, Edward D./Milner, Helen V. (Hrsg.): *The Political Economy of Regionalism*, New York, 134-163.
- Zangl, Bernhard 1994: "Politik auf zwei Ebenen. Hypothesen zur Bildung internationaler Regime", in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1:2, 279-312.
- Zangl, Bernhard 1999: *Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik*, Baden-Baden.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: "Weltpolizei oder Weltinterventionsgericht? Zur Zivilisierung der Konfliktbearbeitung", in: *Internationale Politik* 54:8, 17-24.
- Zürn, Michael 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen.
- Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance*, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael/Wolf, Dieter 1999: "Europarecht und internationale Regime. Über die Rolle des Rechts jenseits des Nationalstaates", ZERP-Diskussionspapier 1/99.